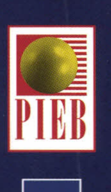
INVESTIGACIÓN

LA BRECHA AHORRO-INVERSIÓN Y LA OLVIDADA AGENDA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD (1989-2009)





Alfredo Seoane Flores
Fernanda Wanderley

La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)

La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)

Alfredo Seoane Flores
Fernanda Wanderley







La Paz, 2012

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos y del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA.

Seoane Flores, Alfredo; Wanderley, Fernanda
La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009) / Alfredo Seoane Flores; Fernanda Wanderley. -- La Paz: CIDES-UMSA; Fundación PIEB, 2012.
xx ; 271p. ; grafs.;cuads. : 23 cm. -- (Serie Investigación)

D.L.: 4-1-942-12
ISBN: 978-99954-57-30-3 : Encuadernado

CRECIMIENTO ECONÓMICO / AHORRO / INVERSIÓN / INVERSIÓN – FINANCIAMIENTO / DESEMPEÑO ECONÓMICO / PRODUCTIVIDAD / TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA / EQUIDAD / JUSTICIA SOCIAL / POLÍTICA ECONÓMICA / MODELOS DE CRECIMIENTO / PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO / MACROECONOMÍA / MODELOS ECONÓMICOS / CADENAS PRODUCTIVAS / CLUSTERS / IMPORTACIONES / EXPORTACIONES / AJUSTE ESTRUCTURAL / PLURALISMO ECONÓMICO / ECONOMÍA ESTATAL / ECONOMÍA SOCIOCOMUNITARIA / ECONOMÍA PRIVADA / ECONOMÍA COOPERATIVA /

1. título **2**. serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Avenida 14 de septiembre Nº 4913 (Obrajes)
Teléfonos: 2786169 – 2782361 – 2784207
Fax: 2782361
Correo electrónico: cides@cides.edu.bo
Pagina web: www.cides.edu.bo
Casilla 9786
La Paz, Bolivia

Edición: Soledad Domínguez
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Marco A. Guerra
Fotografía de portada:
Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Índice de cuadros

Índice de gráficos

Presentación

Existe coincidencia entre especialistas en la economía boliviana sobre los magros resultados del desarrollo nacional y regional en los últimos veinte años, que se reflejan en el débil crecimiento económico en el largo plazo, niveles elevados de pobreza, bajos niveles de productividad, asimetrías regionales, desbalance urbano y rural, escasa inversión privada, entre otros aspectos.

Con el objetivo de contribuir con información, datos y propuestas para superar los problemas identificados, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, ejecutó la convocatoria de investigación "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)".

En el marco de esta iniciativa, desarrollada en la gestión 2011, seis equipos de investigación compuestos por 17 economistas de reconocida trayectoria, investigaron e identificaron los factores económicos e institucionales y las articulaciones público privadas por las cuales el país y sus regiones tuvieron un débil desarrollo en las últimas dos décadas; y formularon propuestas viables y prácticas de escenarios de políticas tendientes a mejorar los resultados del desarrollo económico y productivo en Bolivia.

Las investigaciones estuvieron orientadas a estudiar temas como la descentralización fiscal, la suficiencia y eficacia de la inversión pública y privada, la transformación productiva con equidad, los ciclos económicos recientes en la economía boliviana, los factores

que limitan el crecimiento y el desarrollo; y las finanzas públicas y su articulación con el desarrollo nacional y regional. Como resultado del trabajo realizado se cuenta con estados del arte sobre cada temática; estudios de base de la economía boliviana y de las regiones; bases de datos que facilitarán la ejecución de nuevos estudios a nivel regional y sectorial; y pautas teóricas y metodológicas que pueden ser usadas en la discusión de políticas públicas.

En esta oportunidad, es grato presentar las seis investigaciones cuya ejecución y publicación cuenta con la participación de prestigiosas instituciones:

– *Factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo en Bolivia. Análisis nacional y regional (1989-2009)* de Carlos Gustavo Machicado (coordinador), Osvaldo Nina y Luis Carlos Jemio, y el apoyo del Instituto de Estudios Avanzados para el Desarrollo (INESAD);

– *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* de Gover Barja (coordinador), Sergio Villarroel y David Zavaleta, y el respaldo de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana;

– *Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macro y microeconómico (1989-2009)* de Rubén Ferrufino (coordinador), Iván Velásquez y Marco Gavincha, y el apoyo de la Fundación Milenio;

– *La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)* de Alfredo Seoane y Fernanda Wanderley, con el respaldo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA);

– *Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)* de Horst Grebe (coordinador), Mauricio Medinaceli, Franklin Fernández y Cristina Hurtado, y el apoyo del Instituto PRISMA; y

– *Comportamiento de las finanzas públicas. Impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)* de Rodney Pereira (coordinador), Ernesto Sheriff y Valeria Salinas.

La Fundación PIEB felicita a los investigadores por la calidad de sus aportes y agradece el apoyo y la participación de las instituciones que acompañaron este proceso. Estamos seguros que los valiosos resultados de las seis investigaciones y sus propuestas, contribuirán al trabajo de tomadores de decisiones, instituciones de desarrollo, investigadores y sociedad civil.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Todos los que han estado trabajando la problemática del desarrollo boliviano, tanto en los medios académicos como en el gobierno, encontrarán el libro de Alfredo Seoane y Fernanda Wanderley de gran utilidad. Constituye una contribución importante al tan necesario debate acerca de las posibilidades de una transformación productiva con equidad. Su recuento de las políticas económicas aplicadas en el país entre 1989 y 2010 es balanceado y señala sus fortalezas así como sus debilidades. Las políticas están agrupadas en dos grandes familias: las neoliberales, de 1989 a 2005, y las posneoliberales, de 2006 a 2010.

El libro comienza con una exposición teórica de gran alcance. El punto de partida es el modelo de crecimiento de Solow, al que se lo enriquece con una discusión engarzada con el rico pensamiento latinoamericano acerca de los motores de desarrollo. El trabajo gana en profundidad con la discusión de las ideas de Albert Hirschman, Ugo Pipitone y Fernando Fajnzylber. Estos autores, a pesar del paso de los años, siguen teniendo actualidad. Se ha de relievar que se haya dedicado un espacio significativo a Albert Hirschman, que fue tal vez el pensador más perceptivo de las realidades latinoamericanas, aun no siendo él latinoamericano. En la conclusión de esta sección está la propuesta de Seoane y Wanderley, del desarrollo como proyecto social estatal. El proyecto se apoya en la movilización de la voluntad social, que se traduce en un despliegue de las energías sociales, guiadas por una visión y liderazgo.

Ha de subrayarse la importancia dada al liderazgo político e intelectual para movilizar las energías sociales. Además, las reglas del juego deben ser tales que permitan la emergencia de una clase

empresarial fuerte, dispuesta a invertir y absorber tecnología, así como de una administración pública de calidad. La concurrencia de liderazgo, empresariado fuerte y administración pública competente llevará a tomar buenas decisiones de inversión. Buenas inversiones son una condición necesaria para el crecimiento sostenido del PIB. Seoane y Wanderley insisten también, correctamente, en la importancia de la continuidad de las entidades públicas de promoción del desarrollo y dan varios ejemplos de los países vecinos.

Más allá de Latinoamérica, Seoane y Wanderley examinan la extraordinaria experiencia coreana, que no deja de maravillarnos. Se habrá de relievar en Corea del Sur la importancia del proyecto social estatal, junto con el énfasis en educación y en la apertura al comercio internacional desde muy temprano.

Ya formulado sólidamente el marco teórico, Seoane y Wanderley examinan la trayectoria de la economía real boliviana de 1990 a 2009. Concentran su atención en los cambios de la productividad laboral y en la brecha ahorro-inversión. Hacen notar de entrada el muy modesto crecimiento de la productividad laboral tomando en cuenta un horizonte largo. Ha de encontrarse en ese bajo crecimiento uno de los principales factores del muy bajo crecimiento de la economía. Productividad laboral y crecimiento de la economía pueden, empero, también tener una relación causal inversa; es decir, el crecimiento de la economía incide a su vez en la productividad laboral. Ella estaría determinada por la educación de la fuerza de trabajo y por la tecnología incorporada en el capital físico, para lo que se necesita alcanzar un umbral de ingreso.

Seoane y Wanderley ofrecen un examen muy detallado de la inversión, de su contribución al crecimiento y de las restricciones que enfrenta o ha tenido que enfrentar. Hasta el año 2005, la gran limitación para la inversión era el ahorro. Siendo el ahorro nacional insuficiente, se lo tenía que completar con capitales externos, que no siempre estaban disponibles en las magnitudes necesarias para financiar las inversiones deseadas.

A partir de 2006, la situación cambia radicalmente con el notable aumento de los precios internacionales de nuestras principales

exportaciones, lo que causa una mejora en los términos de intercambio y un incremento del ingreso interno bruto. Por los altos precios internacionales el ingreso interno bruto es mucho mayor al PIB. Con el incremento del ingreso, tanto el consumo como el ahorro han aumentado. La inversión ha ido, no obstante, más lentamente que el ahorro. La diferencia entre ahorro e inversión se ha colocado en reservas internacionales, las que han llegado a alcanzar un nivel espectacular.

En el contexto descrito, ya no es el ahorro el limitante de las inversiones y se ha de buscar otros determinantes. Como lo hacen notar Seoane y Wanderley, apoyándose en las reflexiones de Hirschman sobre la inversión privada, hay una "escasez básica" que dificulta la toma de decisiones adecuadas de inversión. Pareciera que lo que importa es la disposición de los inversionistas, fruto de su percepción de las oportunidades esperadas de ganancia. Las ganancias esperadas dependerán de las ventas y costos anticipados para sus productos. Cuanto mayor la incertidumbre sobre precios y costos futuros, mayor será la reticencia a invertir. Factores políticos y económicos pueden generar esta incertidumbre; de allí la importancia de la estabilidad y predictibilidad de las reglas. En el comportamiento de los inversionistas hay probablemente también inercias y una alta valoración de su opción de esperar hasta tener más información. Para quebrar esa inercia se necesita señales fuertes de estabilidad de las políticas económicas o, alternativamente, ganancias iniciales extraordinarias.

El desafío principal está en despertar las motivaciones de los inversionistas nacionales. La inversión directa extranjera es deseable pero tiene pautas diferentes a las de la inversión nacional. Responde más bien a estrategias globales; ha mostrado una preferencia histórica por los sectores de recursos naturales y, secundariamente, por el sector de servicios donde hay monopolios naturales. En el contexto actual, en el que se tiene más ahorro que inversión, el aporte de la inversión directa extranjera está en su tecnología, en su capacidad de asumir mayores riesgos y en el acceso a mercados, más que en el capital que pueda traer.

Seoane y Wanderley completan la discusión de las inversiones con un tema, que es objeto de muchas controversias, el de políticas neutras *versus* políticas selectivas. La posición más liberal es la de políticas

neutras, que no dan preferencias a sectores, empresas o consumidores individuales, sino que aseguran las mismas condiciones para todos. Estas políticas se limitan a asegurar la estabilidad macroeconómica y el ambiente de competencia. No toman en cuenta, sino muy oblicuamente, las externalidades que se puede generar en la producción.

En cambio, las políticas selectivas apuntan a empresas y sectores estratégicos, cuyo desarrollo puede servir de motor que jale al resto de la economía. Un componente importante, mas no el único, de la caracterización de un sector o de una empresa como estratégico son las externalidades, microeconómicas o macroeconómicas, que generan. Tienen además un papel importante de señalización o aun de coordinación para los inversionistas de otros sectores. Las intervenciones del gobierno consisten en preferenciales subsidios, precios y acceso al crédito, y asistencia técnica para la producción o para la comercialización en mercados externos. Una forma extrema de intervención es la estatización de las empresas estratégicas. Las intervenciones mencionadas se encuadran también en las teorías modernas de comercio internacional estratégico.

Políticas selectivas han sido empleadas con éxito en Japón y Corea del Sur. En los modelos de esos países, los gobiernos han dejado que los mercados funcionen pero han tenido un papel activo en la creación, modelación y guía de los mercados, incluyendo la promoción de nuevas tecnologías, como nos lo recuerda Joseph Stiglitz. Las políticas selectivas son empero más difíciles de aplicar que las políticas neutras, por varias razones, siendo la principal la excesiva dependencia de discrecionalidad de los gobiernos.

Seoane y Wanderley se inclinan por las políticas selectivas al proponer una estructura productiva conformada por *clusters* y cadenas, que contribuyan a darle mayor densidad a las relaciones intersectoriales e interempresariales. Para esa mayor densificación pueden requerir intervenciones estatales. La producción industrial tiene que orientarse a la exportación y a la sustitución de importaciones, cuando ella no implica sacrificios exagerados de eficiencia.

Los autores abogan por una transformación productiva que signifique una economía más diversificada, más industrializada, más

intensiva en mano de obra, que produzca productos con mayor valor agregado, que tengan más contenido tecnológico, y con más interrelaciones sectoriales. Las exportaciones deben reunir también estas características.

La alta dependencia actual de la economía nacional de recursos naturales agotables, si bien responde al principio de ventajas comparativas, tiene varias fallas. Entre ellas, las empresas extractivas crean pocos empleos formales, usan tecnologías con limitados efectos de derrame sobre otras empresas y sectores, lo que no contribuye a elevar la productividad para el conjunto de la economía, y están escasamente concatenadas con el resto de los sectores productivos, siendo la conexión fiscal casi la única significativa. Por otra parte, aumentan la vulnerabilidad de la economía al exponerla a las fuertes fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas.

Es muy interesante el contraste que hacen Seoane y Wanderley entre las políticas neoliberales y las políticas posneoliberales. Las políticas del periodo neoliberal aparecen como sorprendentemente más ordenadas que las del periodo siguiente. Es cierto que las políticas neoliberales sobreenfatizaron la importancia de la macroeconomía, relegando a un segundo lugar las cuestiones de organización de la producción, y que descansaron demasiado en el principio de las ventajas comparativas, lo que implicó una especialización en los sectores extractivos y un desmantelamiento del débil sector industrial que tenía el país. El sector manufacturero no tenía prioridad en esas políticas. Sin embargo, la discusión más seria del posible desarrollo industrial, con el concurso de distinguidos especialistas internacionales se la hizo en el periodo neoliberal.

En la discusión de las políticas neoliberales se extraña elementos de economía política, también saber quiénes fueron los ganadores y los perdedores, así como el papel de la democracia pactada que los acompañó. Una causa principal de la resistencia de la población a este tipo de políticas fue el deterioro de la distribución del ingreso. Contribuyeron también a su descrédito el persistente desempleo y los efectos internos de la crisis regional que se desató luego de la devaluación brasileña de enero de 1999.

Es más difícil precisar los contornos de las políticas posneoliberales. Lo más sobresaliente es la preponderancia dada a los problemas de distribución del ingreso con relación a los temas productivos. El marco de estas políticas es el modelo de economía plural con cuatro formas interrelacionadas de organización de la propiedad: comunitaria, pública, privada y social-cooperativa. En opinión de Seoane y Wanderley —con la cual coincidimos—, el concepto mismo de economía plural está por definirse. Hasta ahora, lo dominante ha sido la fuerte expansión del sector público, resultado sobre todo de las nacionalizaciones de las empresas extractivas y de servicios. Se ha de relievar en la política social los esfuerzos, todavía limitados, para proteger el capital humano mediante transferencias condicionadas, como el bono "Juancito Pinto", la Renta Dignidad y otros bonos. Es muy temprano todavía para evaluar los resultados de las políticas posneoliberales, pero éstas no parecen contribuir a la transformación productiva con equidad que proponen Seoane y Wanderley.

Juan Antonio Morales
Economista
Profesor de la Universidad Católica Boliviana

Introducción

Durante el periodo de veinte años (de 1990 a 2009) que se analiza en este libro, Bolivia ha logrado superar importantes restricciones macroeconómicas: pasó de una situación deficitaria de cuenta corriente a una situación de bonanza de recursos externos, acompañada de holgura fiscal y expansión del ahorro privado, con la consiguiente disminución de las restricciones para la inversión. Sin embargo, fueron exiguos los cambios meso y microeconómicos, principalmente en el ámbito de la producción, para superar barreras estructurales que impiden el incremento significativo de la inversión para impulsar la transformación productiva con equidad. Se observa una tendencia de largo plazo al estancamiento de la productividad, retrocesos en cuanto a la diversificación productiva de exportaciones y a la sustitución de importaciones, escasos eslabonamientos productivos, precarización del trabajo y creciente informalidad.

Este libro se dedica de manera especial al tema de la evolución de la inversión y de la productividad y su relación con la dinámica de transformación productiva, que está fundamentalmente asociada a la calidad de los empleos y de los ingresos de la población; es decir, con la equidad y la justicia social.

La política económica boliviana aplicada en las décadas de 1980 y 1990 fue motivo de estudio y se presentó como ejemplo de superación de la hiperinflación y de implementación de uno de los programas de ajuste estructural (PAE) más consistentes con sus lineamientos ortodoxos. Incluso algunos componentes del PAE no tan ortodoxos —como la moratoria de la deuda con la banca extranjera privada y su canje por ecología, o la privatización bajo la

modalidad de capitalización y la descentralización llamada "participación popular"— fueron motivo de análisis, estudio y ejemplo de buenas prácticas. Éstas y otras medidas, entre las que cabe destacar el desarrollo del microcrédito, se las exportó a la región y más allá todavía; y economistas bolivianos asesoraban sobre ello en varios países del mundo.

Pero los resultados socioeconómicos no fueron los esperados. A fines de la década de 1990, varios indicadores de estabilidad empezaron a comportarse negativamente, como el déficit fiscal, que llegó a 9% del producto interno bruto (PIB), y los problemas en la banca y el sector financiero, que requirieron intervenciones salvadoras pese a los avances en la normativa prudencial y los recursos públicos que se inyectaron, entre otros. En esos años, los *shocks* externos emergentes de la crisis financiera iniciada en Asia en 1998 repercutieron negativamente en la región, devaluando las monedas brasileña y argentina e impactando directamente sobre la economía boliviana.

En contra de las expectativas de mejora sostenida de las condiciones sociolaborales, este periodo se caracterizó por la informalización y precarización del empleo asalariado y el incremento de los trabajadores formales no asalariados al margen del sistema de seguridad social de corto y largo plazo. Si en 1992, el 45% del total de la población ocupada en el área urbana y el 61% de las mujeres ocupadas no eran asalariados, en 2003 la cifra ascendía a 51% de la población ocupada; y de ese total, 61% eran mujeres y 43% varones. Esa estructura no cambió significativamente en los años siguientes. En el área urbana, el sector familiar fue el que paulatinamente fue absorbiendo más trabajadores, tanto hombres como mujeres; de tal modo que su peso en el empleo creció de 37% en 1985 a 39% en 1992, y a 45% en 2003.[1]

En ese contexto socioeconómico, el descontento social con el modelo neoliberal cobró fuerza incontenible: no sólo el programa de ajuste estructural perdió legitimidad ante el clamor de la sociedad civil por cambios sociales, políticos y económicos, sino el propio sistema político de partidos tradicionales.

1 Para un análisis más sistemático sobre cómo evolucionó la situación sociolaboral en este periodo consultar Wanderley (2009).

El advenimiento de una era posneoliberal en 2006 tendrá el respaldo de la esperanza popular. Y se verá fortalecido por las exportaciones que crecen en volumen y en precio, por la holgura fiscal concomitante a esa expansión, el incremento del consumo y el ahorro financiero expandido, entre otros factores. Sin restricción externa ni fiscal y con ingresos y ahorro incrementados, la economía entra en un histórico periodo de bonanza, parecido al que se vivió en la década de los setenta.

Pero nuevamente los resultados no son consecuentes: el crecimiento es similar al promedio del periodo neoliberal, cercano al 4%; la tasa de inversión no rebasa en promedio el 17% del producto interno bruto, aunque el ahorro nacional bruto ha llegado al 25% en promedio entre 2006 y 2010. Así, con una tasa de crecimiento poblacional de 2,1%, el crecimiento del ingreso per cápita es insuficiente para imaginar su duplicación en menos de cuarenta años. Tampoco hay cambios significativos en la formalización del empleo y la expansión de la cobertura de la seguridad social.

Los indicadores de productividad muestran un estancamiento de largo plazo ya que el PIB por trabajador no alcanza los ocho mil dólares estadounidenses, monto inferior en términos reales al registrado en 1950. Asimismo, en cuanto a productividad e ingreso per cápita, Bolivia es el peor país de la región sudamericana, y la brecha tiende a ensancharse en vez de cerrarse. Estamos frente a una tendencia de largo plazo de crecimiento estacionario, es decir de estancamiento; y la economía boliviana no puede emular las tasas de crecimiento de países de desarrollo tardío que han logrado superar el atraso.

Las experiencias de países que tuvieron similar momento inicial pero que dieron el salto hacia la industrialización y lograron niveles espectaculares de crecimiento, como los países de Asia Oriental, están siendo replicadas de alguna manera en algunas economías de América Latina que igualmente han logrado sostener un crecimiento alto. Existe un *corpus* teórico de origen neoestructuralista que las analiza y propone el paradigma de la transformación productiva con equidad; y que se viene aplicando de manera más o menos consistente en países tan diversos como Brasil, Chile, Uruguay, Perú y Colombia.

No se trata de copiar experiencias ajenas, pero la cuestión del posible despegue de la economía boliviana pasa por articular y aplicar una agenda de transformación productiva adecuada a esta realidad. En ese sentido, se considera al periodo de estudio (1989-2009) como un momento de oportunidades que no fue aprovechado adecuadamente porque ni el PAE neoliberal ni el modelo nacionalista-estatista reciente asumieron una estrategia y una agenda de transformación productiva con equidad.

Una agenda de transformación productiva con equidad se asienta sobre políticas integrales y consistentes orientadas a la generación de condiciones macro, meso y microeconómicas para mejorar continuamente la organización de los complejos productivos en todos los sectores económicos —agropecuaria, industria, servicios y comercio—, incrementando la productividad, la innovación y agregando valor. El crecimiento sostenible provendrá de la reestructuración y ampliación del aparato productivo, lo que requiere políticas de promoción coordinada en las actividades productivas de los sectores donde se concentra gran cantidad de trabajo como también de los sectores con mayores niveles de productividad pero con baja capacidad de generación de empleo.

Desde esta perspectiva, los incrementos de productividad en todos los sectores constituyen la base principal para el crecimiento económico sostenido, puesto que la obtención de más resultados en los recursos empleados en diferentes sectores permitirá incrementar los ingresos de la gente y llegar a superar la pobreza de manera sostenida. Para realizar este avance de base ancha es necesario un proceso de transformación productiva que necesariamente requerirá fortalecer los encadenamientos del tejido productivo nacional, lo que implica un impulso a la industrialización, en el sentido amplio del término, para una incorporación laboral masiva en actividades con mayor productividad.

La hipótesis de la investigación es la siguiente: en los dos modelos de desarrollo que sucesivamente han predominado en el país se observa la ausencia de una agenda de política pública coherente para impulsar la transformación productiva y la generación de empleos de calidad, lo que explica el lento crecimiento y los persistentes

problemas de atraso, pobreza y fragilidad económica, política y social en Bolivia, tanto en el periodo neoliberal como en el nacionalista-estatista.

De acuerdo con esta hipótesis, los objetivos planteados en la investigación son:

– Desarrollar un marco teórico metodológico para plantear el tipo de dinámica de desarrollo que recomienda la bibliografía más actual sobre industrialización y desarrollo tardío; sobre esa base se analiza la experiencia boliviana entre 1990 y 2009.
– Identificar los factores que explican el pobre desempeño de la economía boliviana en términos de inversión, innovación y productividad, principalmente en los sectores económicos no tradicionales durante el periodo de estudio, aportando datos que muestren los resultados en términos de transformación productiva.
– Analizar las condiciones político-institucionales que explican los resultados en términos de transformación productiva mediante el estudio de las políticas aplicadas, los instrumentos utilizados y las transformaciones en la institucionalidad de los dos modelos implementados —neoliberalismo y nacionalismo estatista—.
– Desarrollar una propuesta de política económica para impulsar la transformación productiva, como la más efectiva fórmula para generar crecimiento de empleo, de ingresos y una mayor equidad.

Para cumplir con esos objetivos, se elaboró un marco teórico y una visión respecto del desarrollo en situaciones características de industrialización tardía o doblemente tardía —como diría Ocampo (2008)—, de orientación neoestructuralista, que sirva para diagnosticar el estado de la economía boliviana y su problemática situación: el lento crecimiento.

En ese sentido, el diagnóstico consiste primero en un acercamiento descriptivo y evaluativo del desempeño general entre 1990-2009,

considerando aspectos fundamentales de la evolución del sector real (producción, productividad, empleo y brecha ahorro-inversión), para detectar los factores que incidieron en la situación de lento crecimiento económico. Asimismo, se exploró en el comportamiento de la brecha ahorro-inversión las posibilidades o restricciones que determinaron un crecimiento per cápita de cuasiestancamiento, relacionado con el estancamiento de la productividad (producción por trabajador).

Una segunda mirada tiene por objetivo detectar los elementos que explicarían los rumbos articulados desde las políticas públicas y su efecto en el crecimiento y la agenda de transformación productiva, definiendo dos periodos característicos: 1990 a 2005 y 2006 a 2009. Para el efecto, el análisis de cada periodo se despliega en torno a tres ejes: 1) el enfoque conceptual que orientó las políticas económicas y sociales y el debate generado en el país; 2) el comportamiento del ahorro y la inversión en cada uno de los periodos y 3) los problemas de gestión y las transformaciones institucionales que se intentó hacer.

El estudio concluye en que en ambos periodos, aunque por razones diferentes, no se encaró consistentemente y simultáneamente políticas para la coordinación efectiva de las actividades productivas que faciliten la expansión sostenible de la inversión en innovación, incremento de productividad, fortalecimiento de las estructuras de los mercados de factores de producción de insumos y de productos, reducción de incertidumbres y mejoras de la calidad del empleo en los diferentes sectores de la economía boliviana. La ausencia de una agenda de transformación productiva tuvo como resultado que en los dos periodos analizados se continuara con el mismo patrón de crecimiento, sostenido sobre la exportación de recursos naturales con bajo valor agregado.

Recolección de datos y fuentes de información

En esta investigación han sido fundamentales las estadísticas económicas y sociales generadas principalmente desde el Instituto Nacional de Estadística (INE), lamentablemente no todas actualizadas, pues algunas series de datos importantes sólo llegan hasta 2007 y otras hasta 2008. Se sustituyó en algo esas falencias con el *dossier*

estadístico de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Ministerio de Planificación del Desarrollo del año 2010, cuya fuente principal es también el INE.

Asimismo, proveyeron datos relevantes para el estudio las estadísticas de instituciones internacionales multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) —sus anuarios estadísticos de 2003 y 2010— y el Fondo Monetario Internacional (FMI) —el *World Economic Out Look*, de abril de 2011—. También se utilizó estadísticas disponibles en la página *web* del programa Penn World, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices de la Universidad de Pennsylvania, de marzo de 2011. Esta información fue clave para realizar un análisis comparativo con los demás países de Sudamérica. También se tomó información relevante de los estudios institucionales sobre la economía boliviana publicados en los sitios *web* del FMI, del Banco Mundial y de la CEPAL. En particular los documentos de trabajo del FMI referidos a Bolivia y los informes publicados o disponibles en la *web* de parte de misiones especiales enviadas al país por el propio FMI y el Banco Mundial.

En cuanto al periodo más reciente, particularmente en el cuarto capítulo —que se refiere a las políticas públicas y a los desarrollos institucionales del actual gobierno—, se utilizó fuentes primarias tales como entrevistas a quienes asumen decisiones y a técnicos, se participó en seminarios y talleres y se obtuvo documentación original como decretos, planes ministeriales e informes de gestión. Toda la información citada se la ha sistematizado en los diferentes capítulos que componen este libro, en sus cuadros y gráficos.

CAPÍTULO I

Marco teórico-conceptual y planteamiento del problema

"El crecimiento sostenido, a diferencia del espasmódico, requiere una sociedad internamente articulada y equitativa, lo que genera condiciones proclives a un esfuerzo sostenido de incorporación de progreso técnico, elevación de la productividad y por consiguiente de crecimiento"

Fernando Fajnzylber

1. La teoría del crecimiento

En su formulación inicial o introductoria, la teoría del crecimiento[2] sostiene que la ampliación de la dotación de factores de la producción, fundamentalmente capital (K) y trabajo (L), son los elementos principales que explican el crecimiento económico. Dichos recursos, o factores, combinados con la tecnología disponible y utilizados productivamente permiten incrementar la producción.

El concepto de frontera de posibilidades de producción (fpp) alude al nivel potencial máximo de producción que se puede alcanzar, si se utiliza plena y eficientemente el capital (K) y el trabajo (L)

2 La teoría del crecimiento tiene como referentes principales los trabajos de Harrod y Domar, de orientación keynesiana, y los de Robert Solow y sus continuadores, bajo la tradición neoclásica. Ambas perspectivas suponen que la conducta de los agentes económicos responde a variables independientes, como la tasa de ahorro, la tasa de interés, el crecimiento de la población y la relación de precios relativos del capital y el trabajo; es decir, variables macroeconómicas que determinan los precios clave de la economía. Véase Hirschman (1964), Dornbusch y Fisher (1994) y Katz (2000), entre otros.

disponibles. Para ampliar la fpp se necesitará una cantidad adicional de tales factores o alternativamente de avances tecnológicos que hagan más productivo el uso de esos factores.

Gráfico 1
Posibilidades de producción y fpp

Fuente: elaboración propia.

Según la teoría, si la producción se encuentra por debajo de la frontera de posibilidades de producción, no se está usando sus factores de manera eficiente: algunos están desocupados o subocupados; por tanto, se está despilfarrando recursos. Pero existe la posibilidad de incrementar la producción mediante el uso pleno y eficiente de los factores de producción disponibles.

El crecimiento económico sostenido a lo largo del tiempo implicaría adquirir nuevas capacidades productivas, incrementando capital y trabajo o mejorando la tecnología. Para ello, es necesario realizar inversiones que expandan el *stock* de capital físico y —en cuanto al factor trabajo— se podría alentar la incorporación de elementos nuevos a la actividad laboral mediante migraciones internas o externas.

Teóricamente, todo proceso productivo es la combinación de diversas proporciones de trabajo y capital, incluyendo en este último a la tierra apta para la agricultura, la maquinaria, la infraestructura, etc. Existe una proporcionalidad factorial necesaria que depende de

una tecnología dada y que determina la combinación de factores para emprender cierto proceso productivo.

Tanto para el trabajo como para el capital, usualmente se supone funciones de producción con rendimientos marginales decrecientes cuando se alcanza un nivel de saturación por el incremento de la cantidad de un factor mientras el otro permanece fijo. Ahora bien, antes de alcanzar el nivel de saturación se dan rendimientos crecientes o constantes, de manera que el incremento en uno de los factores puede conllevar un incremento proporcional o más que proporcional de la producción si el otro factor no escasea.[3]

En Krugman y Obstfeld (1997) se discute el tipo de restricciones que puede enfrentar el crecimiento y las necesidades de proporcionalidad factorial que implica. En este entendido, es posible hablar de una restricción efectiva dada por la escasez relativa de un factor con respecto al otro, de manera que en determinadas situaciones de abundancia relativa de trabajo no calificado, por ejemplo, se pueda decir que la restricción efectiva al crecimiento viene del lado de la escasez relativa de capital físico o trabajo calificado. También viene por el lado contrario, cuando la escasez de trabajo simple puede generar restricciones al crecimiento, ya que el capital es relativamente más abundante y requiere contar con trabajo simple para ocuparse plenamente.

Toda función de producción implica un determinado nivel de tecnología y relación particular entre el capital y el trabajo o una

3 La capacidad de una economía para transformar los factores productivos en productos está representada por una función de producción asociada a una determinada tecnología que define la posición y forma de la función de producción. El tipo de rendimiento que arroje dependerá de la fase del proceso productivo en que se encuentre y de poder ampliar las dotaciones de los factores escasos o la posibilidad de sustituir factores. Las proporciones en que los factores se combinan pueden ser variables. En las funciones de producción de tipo Cobb-Douglas se reconoce elasticidades que ofrecen la posibilidad de sustituir factores, de manera que, dependiendo de la tecnología utilizada, el trabajo puede remplazar al capital y viceversa. Las funciones de producción del tipo Leontief en cambio son de coeficientes fijos, de manera que las proporciones no varían (Mankiw, 2006).

proporción de capital por trabajador. A esta relación K/L también se le puede determinar un promedio de rendimiento, es decir cuánto producto por trabajador se alcanza con la tecnología existente y la relación capital-trabajo que ella implica por unidad adicional de factor.

En una perspectiva dinámica, si el crecimiento de ambos factores es simétrico, de manera que la relación capital-trabajo no varíe, se tendrá un mismo rendimiento per cápita y el ingreso crecerá en la misma proporción, obteniéndose así el llamado crecimiento estacionario o la tasa natural de crecimiento. Por lo tanto, se considera al crecimiento del PIB real per cápita como el indicador de crecimiento más idóneo.

En Dornbusch y Fisher (1994) se utiliza el concepto de "crecimiento estacionario" que desarrolla Solow, definido como el que se alcanza cuando el crecimiento del PIB es igual al crecimiento de la población, en el que se produce un incremento simétrico del capital y el trabajo, de modo que el ingreso per cápita real no se incrementa. En este estado, "el ahorro es exactamente el necesario para generar la inversión suficiente para compensar la depreciación y para equipar con capital a los nuevos miembros de la población activa" (*ibid.*: 852).

Por tanto, para conseguir crecimiento del producto per cápita, superando el estado estacionario, se dispone de dos alternativas: 1) el crecimiento del capital en mayor proporción que el trabajo y 2) el progreso técnico que hace más productivo al trabajo. Las dos alternativas requieren que la inversión sobrepase la reposición del capital consumido (depreciación) y el capital necesario para emplear a los nuevos contingentes de la población, puesto que el trabajo resulta más productivo con más capital y permite la expansión del ingreso per cápita.

Los incrementos de la productividad constituirían un elemento adicional muy importante para explicar el crecimiento. Éstos están asociados con nuevas capacidades productivas provistas por el capital fijo o "tecnología dura" (nueva maquinaria, equipos, herramientas e infraestructura), así como con elementos de "tecnología blanda" (mejores métodos de organización, aplicación del conocimiento científico y tecnológico al quehacer laboral y otras formas de lograr mejores rendimientos del trabajo y del capital).

Para elevar la productividad, es importante considerar aspectos cualitativos del proceso productivo como ser: la mejor calificación del recurso humano, la calidad del capital y la organización y eficacia en la asignación de esos recursos, entre otros, para incidir en la productividad de los factores de producción. El aumento de la productividad permite aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo.

Como se dijo antes, no sólo se trata de capital físico, que es a lo que tradicionalmente se asocia el crecimiento de la producción y la productividad, sino que el concepto debe incorporar la idea de que el trabajo que añade conocimiento, experiencia y habilidad tecnológica se plasma en capacidades incrementadas y conocimientos ampliados que potencian la capacidad productiva del trabajo humano, es decir, la productividad.

El llamado capital humano se expresa en talento, habilidad, educación y especialización puestos al servicio de la producción. La educación y el aprendizaje son los elementos diferenciadores principales para potenciar el esfuerzo del trabajo humano. En cuanto a la eficacia en la utilización de los recursos trabajo y capital, la cuestión tiene mucho que ver con las formas organizativas, el funcionamiento eficiente de los mercados y del sistema de estímulos o incentivos.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, es imprescindible tener claridad sobre cuáles son las posibilidades de una economía para superar el estado estacionario, posibilidades que no dependen exclusivamente de la ampliación cuantitativa de las dotaciones factoriales sino de otros elementos que se han teorizado principalmente según el esquema planteado por el economista Robert Solow, que a continución se pasa a presentar.

1.1 El planteamiento de Solow y algunos aportes posteriores

Como se dijo antes, los primeros planteamientos teóricos concebían al crecimiento como sinónimo de desarrollo y como producto de la formación de capital, mediante el ahorro y la inversión de este ahorro. En ese marco, fue muy influyente la hipótesis de que la oferta de trabajo no constituye una restricción importante en los países atrasados puesto que tienen una oferta ilimitada de mano de obra

(Lewis, 1973); por tanto, la acumulación de capital mediante la inversión constituye la palanca para provocar efectos transformadores. Esta incorporación de nuevo capital debería ser de gran magnitud con inversiones productivas interrelacionadas y simultáneas, dando lugar a la propuesta conocida como el "*big push*" o "gran empuje" y del crecimiento equilibrado (Morales, 2011).

Posteriormente se tendrá cada vez más en cuenta que el desarrollo está estrechamente ligado con el capital humano y al desarrollo tecnológico, premisa que se sistematiza sobre la base del modelo de Robert Solow, del cual se desprenden aportaciones y ampliaciones muy importantes.

En el modelo de Solow, las fuentes del crecimiento económico son: el incremento del trabajo, el crecimiento del capital y el perfeccionamiento de la eficiencia técnica. Para ello se parte de la siguiente función de producción:

$$Y = Af(K.L)$$

Donde K: cantidad de capital utilizado
L: cantidad de trabajo utilizado
A: tecnología aplicada

Esta fórmula da origen a la expresión matemática de la función de producción, donde el crecimiento del producto ($\Delta Y/Y$) es una función del crecimiento del empleo ($\Delta L/L$) o del crecimiento del acervo de capital ($\Delta K/K$), considerando un nivel exógenamente dado del progreso tecnológico:

$$\Delta Y/Y=(1-\alpha)\ \Delta L/L + \alpha \Delta K/K$$

Se supone que los parámetros que miden el impacto de L: (1-α) y K: (α), sobre el valor del PIB, son positivos y menores que uno, aunque sumados igualan a la unidad. Estos parámetros indican el impacto sobre el crecimiento del producto que tienen respectivamente el trabajo y el capital. La constante A corresponde al supuesto de que la tecnología está dada y no varía ni afecta al crecimiento de la producción, supuesto que se levanta inmediatamente.

En efecto, si se trabaja estas relaciones en casos concretos y con estimaciones econométricas, resulta que gran parte del resultado no se explica solamente por el comportamiento del *stock* de trabajo y capital sino que aparece un residuo denominado "residuo Solow", llamado así debido al economista que teorizó acerca de su sentido económico.

Al respecto, Robert Solow (1957) sostiene que la innovación tecnológica contrarresta los rendimientos decrecientes de los factores de producción y permite obtener más producción, aun con la misma cantidad de capital y trabajo; por ello propuso añadir a la función de producción los efectos que surgen del aumento de la productividad o los que emergen del perfeccionamiento del conocimiento tecnológico. El esquema contable de Solow es mayormente usado para los estudios econométricos que buscan distinguir y cuantificar la participación efectiva de los aumentos de capital y trabajo así como los incrementos de su productividad sobre el crecimiento. Dicho esquema requiere una función de producción homogénea de grado 1 y mercados competitivos para el trabajo y el capital. La función de producción se expresa de la siguiente manera.

$$\Delta Y/Y = (1-\alpha)\ \Delta L/L + \alpha \Delta K/K + \Delta A/A$$

Si A representa la habilidad de los factores de producción existentes, $\Delta A/A$ representa los cambios en dicha variable producidos por la asimilación del progreso tecnológico en la producción.

En el modelo Solow, suponiendo inicialmente una economía sin sector público y sin progreso técnico, se tiene que el aumento en el *stock* de capital, o la inversión neta, es igual al ahorro menos la depreciación:

$$\Delta K=sY-dK$$

En estado estacionario, el ahorro —como una proporción del ingreso (sY)— es exactamente el necesario para generar la inversión que reponga el capital consumido y provea del equipamiento necesario a las nuevas generaciones que engrosan la población económicamente activa (Dornbusch y Fischer, 1994). Si el ahorro fuera

mayor y se convirtiera en inversión productiva, el *stock* de capital por habitante (K/L) crecería, dando lugar a que se incremente el ingreso per cápita, pero sólo en el corto plazo, ya que en el largo plazo nuevamente se alcanzaría una situación de estado estacionario, cuando se iguala la tasa de crecimiento poblacional con la tasa de inversión neta y no aumenta más la relación capital-trabajo (K/L).

De lo anterior se concluye que la inversión que incrementa el capital es un elemento significativo en la explicación del crecimiento si rebasa la tasa de crecimiento poblacional y la depreciación del capital. En el largo plazo hay la tendencia de volver a un estado estacionario; un país que ahorre e invierta una mayor proporción de sus ingresos crecerá más rápidamente y acabará alcanzando un estado estacionario con un ingreso y consumo mayor.

¿Cómo superar una situación de estado estacionario? La manera duradera de lograr un crecimiento real se relaciona con el progreso técnico y el aumento de la productividad de los factores, lo cual no sólo implica una mayor cantidad de capital por trabajador sino otros componentes que hacen a la elevación de la eficiencia del trabajo. De esa manera se puede decir que en el modelo de Solow el elemento fundamental para el crecimiento es el progreso técnico, que implica un crecimiento de la productividad, aunque dicho progreso técnico se considera exógeno al proceso productivo; es decir el cambio tecnológico no se explica desde adentro del modelo. En el contexto del modelo de Solow, el proceso del crecimiento económico está manejado por el progreso tecnológico. Sin embargo, las diferencias en el ingreso entre países son resultado de la combinación de las diferencias en la relación del capital físico por trabajador y capital humano por trabajador y por diferencias tecnológicas. Por tanto, no se puede negar que el avance tecnológico está ligado a la modernización que acarrea la acumulación de capital físico y de capital humano.

Dadas las condiciones de los países con atraso persistente —bajos niveles de ahorro, barreras para su conversión en inversión y escaso conocimiento y avance tecnológico— para acelerar su crecimiento, se requiere combinar tanto el incremento de la capacidad de inversión como su direccionamiento a la innovación técnica, organizativa y de conocimiento aplicados a la producción.

Esto se corrobora midiendo el aporte de cada uno de estos elementos para los diferentes casos y países, donde se comprueba que un elemento fundamental que explica el crecimiento es atribuido al aporte que hace la productividad total de los factores (PTF). A propósito de estudios sobre la economía de Estados Unidos, Dornbusch y Fischer (1994: 839) señalan que "el progreso de los conocimientos supone casi dos tercios de la contribución del progreso técnico al crecimiento".

Sin embargo, la productividad total de los factores, en tanto indicador estadístico, incluye una variedad de eventos y circunstancias adicionales al potenciamiento tecnológico en su sentido estricto. En algunos casos, la PTF se ve más favorecida por eventos circunstanciales tales como el buen clima, la mayor cantidad de lluvias en determinado año o la mejora de los términos del intercambio, entre otros. En otros casos, la PTF puede estar captando resultados emergentes de innovaciones en el entorno productivo que dan como resultado la asignación más eficiente de los factores, la disminución de los costos de transacción debido a mejoras institucionales u otras que inciden en la mejor organización del proceso productivo. Esto no significa, sin embargo, que las mejoras en la eficiencia y el conocimiento aplicado a la actividad que despliegan los factores no tengan peso importante en la productividad total de los factores. El problema está en las dificultades que surgen para la determinación precisa del efecto de los diferentes elementos que capta la PTF y en particular la sistematización econométrica de los factores fortuitos.

Una corriente crítica al modelo de Solow surge de los llamados "modelos de crecimiento endógeno" (Romer, 1986; Lucas, 1988), que también relacionan de manera importante el crecimiento con el progreso técnico. La diferencia de estos modelos con el de Solow es que consideran que el cambio tecnológico y la actividad innovadora tienen lugar dentro del proceso de producción —resultado de la actividad de los agentes económicos en respuesta a los estímulos y las señales que les da el sistema de precios—, de manera que es un proceso endógeno al sistema económico. En este sentido, se considera que la acumulación de capital humano calificado y de capital físico son los elementos que hacen endógeno el cambio tecnológico. En estos desarrollos de crecimiento endógeno, no se descarta la acumulación

de capital físico como uno de los factores explicativos del crecimiento, sino que se la refuerza con la aparición de otras variables y supuestos de comportamiento. Este proceso da como resultado el potenciamiento del conocimiento aplicado a la producción, de manera que supone rendimientos marginales constantes del capital, que es otra diferencia respecto del modelo de Solow (Mankiw, 2006).

Dentro de la corriente "endogenista" hay diferentes posiciones. Por una parte, unas destacan la presencia de un sector de investigación y desarrollo como fuente fundamental del proceso de innovación, y por tanto de los incrementos de la productividad total. Por otra parte, hay quienes hacen más hincapié en la acumulación de factores y en particular del capital humano, destacando los efectos positivos que la empresa innovadora derrama sobre el conjunto del sector y la economía y las limitaciones que pueden presentarse para que este derrame también beneficie a los innovadores de manera que estimule su accionar.

En ese sentido, se plantea que el crecimiento del ingreso, que se centra en la innovación y la aparición de externalidades, es el elemento que dinamiza la economía y que evita que se llegue al estado estacionario del modelo de Solow. Esto ocurre porque se impulsa mejoras continuas en la productividad, las cuales se traducen en un crecimiento acumulativo y continuo alimentado por las innovaciones.

Así se puede detectar algunas diferencias importantes que se relacionan con el lugar hacia donde se orientan o dirigen las inversiones y el capital humano. Desde la perspectiva del crecimiento endógeno, el capital se ha de dirigir a los lugares donde existe una masa significativa de capital físico y humano, ya que los rendimientos marginales se los supone constantes. En el modelo de Solow, el capital y el conocimiento se dirigen a las regiones donde ellos son escasos y donde todavía no se alcanzó saturación, de manera que se remunera mejor a los factores con escasez relativa.

El carácter endógeno o exógeno del progreso tecnológico radica en definir inicialmente la necesidad o no de cambios en la dotación relativa de recursos existentes en una economía. La consecuencia es que en el modelo endógeno se desestima la posibilidad del desarrollo

tecnológico en los países de atraso persistente. Con el modelo Solow, de desarrollo tecnológico exógeno, se hace hincapié en la posibilidad de procesos impulsados por políticas públicas para lograr saltos tecnológicos y de conocimientos.

En otras palabras, con la consideración de que el progreso tecnológico es exógeno viene implícita la sugestión de que el Estado tiene que desarrollar procesos para proveer dicho bien público como elemento fundamental de desarrollo. En cambio, desde la perspectiva "endogenista", se considera que los bienes públicos productivos financiados con impuestos afectan negativamente al crecimiento, puesto que los impuestos influyen adversamente al ahorro privado y por tanto a la inversión de la economía.

Los trabajos recientes de Daron Acemoglu (2003 y 2009) aportan una visión alternativa sobre las causas del crecimiento-desarrollo. Recuperando el entendimiento de que el crecimiento-desarrollo está conducido por el progreso tecnológico y que las diferencias entre países se explican por las diferentes combinaciones de tecnología, capital físico por trabajador y capital humano por trabajador, Acemoglu señala que el modelo Solow es el punto de partida para plantearse la cuestión principal de qué es lo que explica finalmente las diferencias en niveles de ingreso y crecimiento, más allá del resultado que se obtenga con respecto al capital físico, capital humano y tecnología por trabajador. La pregunta entonces es: ¿por qué en algunos países se dan estas acumulaciones y en otros no?

Para Acemoglu (2009) existen otras causas más profundas que explican el desarrollo y las diferencias entre países, que son las determinantes para que se den diferentes niveles de inversión en tecnología, capital físico y capital humano. Buscando ofrecer explicaciones más completas, el autor encuentra que las principales aportaciones se pueden clasificar en torno a cuatro elementos hipotéticos: 1) la hipótesis de la suerte, 2) la hipótesis de la geografía, 3) la hipótesis de la cultura y 4) la hipótesis de las instituciones.

La suerte es siempre un elemento presente y puede ser componente de múltiples formulaciones y equilibrios, pero su uso plausible para acciones concretas es otra cosa. El factor geográfico —el clima y su

efecto en la agricultura, la topografía y su efecto en el transporte y las comunicaciones, los recursos naturales utilizables, etc.— sin duda afecta al proceso de desarrollo. También lo es la cultura en tanto se compone de creencias, valores y preferencias que afectan a los comportamientos de los agentes productivos y las personas. Sin embargo, los únicos elementos que emergen de las decisiones que se toma en la sociedad y que afectan a los agentes económicos positiva o negativamente son las instituciones, con sus roles, regulaciones, leyes y políticas, a diferencia de los anteriores elementos, que sí afectan a los incentivos económicos para invertir en tecnología, capital fijo y capital humano. Tanto para su conservación como para su transformación, las instituciones son producto del accionar social y, por tanto y eventualmente, pueden cambiar y caminar por una senda diferente a la del estancamiento, mientras que la cultura y la geografía son elementos de difícil transformación y la suerte es totalmente aleatoria (Acemoglu, 2009: 109-114).

2. El desarrollo como proyecto socioestatal

En este punto del debate sobre el desarrollo que aporta la teoría del crecimiento, es necesario incorporar una perspectiva diferente que tiene relación con la importancia de los elementos sociopolíticos y su reflejo en las instituciones. También es necesario acudir a otros planteamientos críticos sobre la perspectiva tradicional, para darle un giro a la discusión atendiendo las realidades de los países de industrialización tardía y aquellos de atraso persistente.

Estas nomenclaturas —“países de industrialización tardía” y “países de atraso persistente”— sirven para destacar las diferencias en términos de acumulación de experiencia manufacturera y de incorporación de tecnología media y avanzada en los procesos productivos. Según Amsden (2001), los países de industrialización tardía son aquellos que se embarcaron en el proceso de transformación de productos primarios con trabajo no calificado a productos basados en conocimiento y trabajo calificado.[4] Siguiendo lo que dice

4 Entre los países de industrialización tardía mencionados por Amsden están China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Taiwán y Tailandia, en Asia, y Argentina, Brasil, Chile y México en América Latina, además de Turquía en el Medio Oriente.

Rivera (2010), se denomina aquí "países de atraso persistente" a aquellos que todavía no ingresaron en una dinámica mínimamente consistente de transformación productiva y que se caracterizan por su productividad estancada, su estacionario crecimiento económico per cápita, incipientes niveles de diversificación productiva y bajos niveles de inversión en innovación y desarrollo tecnológico. Esta situación caracteriza a Bolivia.

Autores como Hirschman (1964), North (1993a) y Pipitone (1997), desde diferentes perspectivas, critican al enfoque tradicional sobre el crecimiento. Señalan que las acumulaciones o precondiciones que supuestamente explican el crecimiento que conduce al desarrollo son más bien resultado del desarrollo. Es decir, el tener una importante acumulación de capital físico y humano, una infraestructura adecuada, una buena oferta de trabajo calificado, desarrollo tecnológico, etc. forma parte y es consecuencia del proceso mismo de transformaciones que llevan a una sociedad a tener mayores ingresos y mejores condiciones de vida. Es por eso que no resulta lógico poner como factor desencadenante del desarrollo un cúmulo de requisitos pues, de cumplirse a cabalidad, ya no sería tal un país subdesarrollado o de atraso persistente.

En el libro *La estrategia del desarrollo*, Albert Hirschman (1964) explica esta inconsistencia de la teoría del crecimiento como resultado del traslado mecánico de modelos originalmente pensados para condiciones del mundo de industrialización temprana al mundo de industrialización tardía. El problema consiste en que las condiciones son diferentes en ambas regiones, de manera que las relaciones funcionales supuestas en el modelo Harrod-Domar, Solow y otros no son del todo aplicables en una economía de atraso persistente. En ésta, "las decisiones de ahorro son en gran parte interdependientes [pues] el ahorro adicional depende más de la apertura de oportunidades de inversión y de la eliminación de cierto número de obstáculos a la actividad inversionista que de un aumento del ingreso" (Hirschman, 1964: 42).

En la realidad de los países de industrialización tardía y de atraso persistente existen puntos de estrangulamiento a su actividad económica que de eliminarse pueden provocar un aumento de la

productividad del capital ya invertido y, con este estímulo, alentar la aparición de ahorro latente que se desvía, por ejemplo, al consumo suntuario o a la inversión no productiva. Por ello es que Hirschman sostiene: "un modelo basado en la propensión a ahorrar y en la relación producto-capital tiene que ser menos útil en una economía subdesarrollada que en una avanzada […]. En realidad no nos dice mucho sobre los mecanismos clave que hacen zarpar y conducen hacia adelante al progreso económico en un medio atrasado" (*ibid*).

Ampliando este análisis, podría decirse que la realidad de los países de desarrollo tardío es de relativa escasez de capacidad productiva, baja acumulación y puntos o factores de estrangulamiento (infraestructura inexistente, mano de obra no calificada, etc.). Estos elementos frenan la dinámica de crecimiento de la productividad antes que la de capacidad instalada, ociosa en sentido keynesiano. En países de atraso persistente como Bolivia, no existe grandes cantidades ociosas de capital o de trabajo calificado, aunque sí están en situación de subocupación: mano de obra en actividades de bajísima productividad, capacidad de ahorro latente y no movilizado, espíritu de empresa subutilizado, etc. En ese tipo de condiciones estructurales, las políticas de estímulo de la demanda mediante expansión del gasto (políticas fiscales) o disminución de tasa de interés (políticas monetarias) resultan muchas veces insuficientes para inducir la inversión y el crecimiento.

Hará falta, junto al incremento de las capacidades productivas, una transformación cualitativa. No se trata tanto de combinar factores escasos sino que se necesita de un factor desencadenante —más importante que el gasto público *per se* u otros remedios keynesianos— que movilice y atraiga los recursos subocupados y potencialmente movilizables para desatar un círculo virtuoso ascendente mediante procesos de retroalimentación que caracterizan al desarrollo económico, un proceso que permita salir de capacidades basadas en recursos primarios y trabajadores no calificados a capacidades basadas en conocimiento y trabajadores calificados.

La situación de recursos latentes, incluida la posibilidad de acceder al ahorro externo y la tecnología foránea, se hace más patente en situaciones o coyunturas de bonanza con exportaciones crecientes

debido a términos de intercambio favorables y afluencia de capitales externos, en las que las limitantes verdaderas del desarrollo se deben a diversos factores antes que a las carencias de acumulación de recursos provenientes del ahorro.

En el proceso de desarrollo desatado, las carencias relativas de ahorro o capital tienden a superarse porque "los modelos de consumo-ahorro y trabajo-ocio se reajustan drásticamente cuando se tiene la oportunidad económica, [de manera que] la oferta de capital es notablemente elástica en relación con el mejoramiento de las expectativas de ganancias", dice Hirschman (*ibid*.: 15); eso tiende a ocurrir cuando el proceso de desarrollo ha despegado.

La evidencia histórica es amplia en los casos en que los recursos que coyunturalmente estuvieron a disposición de países de atraso persistente —bajo la forma de superávit de cuenta corriente, afluencia de capitales, incremento de reservas internacionales, elevación del ahorro nacional— no fueron empleados adecuadamente para desatar la dinámica del desarrollo. Como diría Hirschman, aquí "el desarrollo se ve frenado principalmente por el problema de canalizar los ahorros existentes o potenciales hacia las oportunidades productivas disponibles; es decir, por una escasez de la capacidad de tomar y de llevar a cabo las decisiones de desarrollo" (*ibid*.: 45).

En los países de atraso persistente se hace patente que las variaciones cíclicas en los ingresos por exportaciones, debido a las fluctuaciones de precios internacionales de los bienes primarios, son el factor determinante en las fluctuaciones de los ingresos nacionales. De ello se colige que en los periodos de precios deprimidos que generan escasez relativa de divisas, las tendencias a sustituir las importaciones por producción nacional tendrán mayor consenso, pero será paradójicamente la etapa en que menores recursos para lograrlo se disponga.

Al respecto, Fajnzylber (1992: 27) apunta: "existen numerosas experiencias en América Latina de auges exportadores espasmódicos donde las rentas generadas, que podían haber servido para consolidar la expansión vía la inversión productiva, se han dilapidado en consumo suntuario y/o en el exterior".

2.1 El *primun mobile* del desarrollo según Albert Hirschman

Para Hirschman resulta claro que, bajo condiciones propicias, cualquier pueblo o grupo humano puede alcanzar la pericia industrial y, por tanto, el desarrollo, aun cuando carezca de recursos naturales o que poseyéndolos resultaren insuficientes para desencadenar una dinámica de desarrollo. Asimismo, concibe que el proceso de crecimiento y desarrollo, una vez desatado, tiende a autodinamizarse. Cuando la dinámica del desarrollo empieza a manifestarse, se producen estímulos, presiones y mecanismos de inducción, se realizan ganancias inesperadas y el proceso continuará sin detenerse atendiendo o resolviendo las situaciones que amenazan entrabarlo.

¿Cuál será entonces el *primun mobile* del desarrollo?, ¿dónde se debe fijar la atención para explicar el inicio de la dinámica de desarrollo que se autorefuerza? Hirschman dirá que eso se encuentra en el proceso político y social, más allá de los elementos tradicionalmente presentados como imprescindibles (ahorro y acumulación de capital), y tiene que ver con la capacidad de movilizar a la sociedad y sostener un esfuerzo que permita desplegar las energías latentes, superar las restricciones y dinamizar los factores de la producción que se encuentran latentes. Por ello recomienda explorar en las causas que determinan que una sociedad decida iniciar y sostener un esfuerzo de desarrollo. Asimismo, recomienda dirigir la atención hacia las actitudes y sistema de valores que pudieran favorecer o inhibir el surgimiento de los procesos sociales requeridos para iniciar una dinámica de desarrollo.

El proceso de desarrollo depende, por tanto, de la capacidad para conseguir los recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados, de manera que la disponibilidad potencial de excedentes, incluyendo los aportes que se pueden encontrar en el entorno externo, se movilicen persiguiendo los propósitos del desarrollo. La cuestión es: ¿cómo y mediante qué arreglo institucional se lograría hacer que se movilice y dirija efectivamente esos recursos hacia un uso adecuado al objetivo del desarrollo?

La respuesta que da Hirschman se relaciona con el desencadenamiento de una dinámica social que permita encontrar y movilizar los recursos y las capacidades que se encuentran latentes, ocultos

o diseminados, para ponerlos a interactuar de manera que lleven a un proceso de retroalimentación mediante presiones y mecanismos de inducción. Así, el trabajo subocupado, el ahorro apartado del consumo suntuario, el capital doméstico o externo y la tecnología a ser adquirida desde el exterior y aprehendida internamente, entre otros, se pondrán en juego a favor del desarrollo.

¿Cuál es ese desencadenante o "factor de unión" del que habla Hirschman? Más que decir solamente que el desarrollo depende de la capacidad y determinación de un país y sus ciudadanos de organizarse para movilizar los recursos latentes necesarios para el desarrollo, Hirschman destaca que siempre existe dicha tensión, por la aspiración de desarrollo que naturalmente tiene toda sociedad, generando una energía positiva y proactiva que demanda respuestas para concretar tal aspiración, la que debe ser captada por las dirigencias y traducida en metas y propósitos compartidos; es decir, en un proyecto colectivo.

Para Hirschman, las sociedades de "los países subdesarrollados sólo ven los frutos del progreso económico y tienen poco conocimiento del camino que deben seguir para lograrlo. Si desean esos frutos desearán conseguirlos de algún modo […]" (*ibid.*: 21). Entonces se puede deducir que movilizar esa energía depende de poder articular una propuesta política que la motive: "así, la tensión del desarrollo no se encuentra tanto entre las ganancias y los costos conocidos, como en la pugna entre la meta y la ignorancia y desconocimiento del camino que conduce a esa meta" (*ibid.*). De esa manera, es esencial contar con la visión adecuada que guíe ese despliegue.

La fuerza iniciadora que logra una sociedad en un determinado momento de su proceso histórico es el "factor de unión que se supone organiza y logra la cooperación entre los muchos factores, recursos y capacidades necesarios para un desarrollo con éxito […]. Parece consistir en una perspectiva de crecimiento que comprende el deseo de crecimiento económico y percepción de la naturaleza esencial del camino que lleva hacia él" (*ibid.*: 22).

Ese factor de unión que hace que la sociedad se movilice y organice tendrá su expresión política en un momento determinado

que sustente una plataforma más o menos estructurada de cómo conseguir el bienestar o los beneficios del desarrollo. Ese proyecto político, cuando logra hacerse del poder, contará con la fuerza para escoger entre “las alternativas y decisiones que tienen que tomarse para alcanzar el desarrollo” (*ibid.*).

Los países subdesarrollados que han llegado tarde al proceso de industrialización y desarrollo no pueden contar con mecanismos automáticos que los lleven a una transformación de manera espontánea. El proceso no es espontáneo sino que es el resultado de la acción deliberada. El propósito de alcanzar a los más adelantados genera una tensión en la que las presiones canalizadas adecuadamente dan lugar al inicio de un proceso que se retroalimenta. Al respecto, Hirschman dice: “nuestro diagnóstico es, simplemente, que los países no aprovechan su potencial de desarrollo debido a que, por razones relacionadas principalmente con su imagen de cambio, encuentran difícil tomar el número adecuado de decisiones para desarrollarse y hacerlo con la rapidez necesaria […]; nuestro diagnóstico del atraso reduce todas los factores ‘escasos’ a una escasez básica”. Esa escasez básica es la dificultad para tomar las decisiones adecuadas de inversión (*ibid.:* 38).

Añade este autor que en su enfoque es necesario dudar “de la existencia de una energía acorralada por obstáculos villanos. Más bien considera que los obstáculos son reflejo de movimientos contradictorios y de la confusión resultante en la voluntad” (*ibid.:* 36). Por lo tanto, las decisiones de desarrollo (cambios institucionales y decisiones de invertir en sentido amplio) no se ven frenadas por obstáculos exógenos o físicos sino por las imperfecciones del proceso de toma de decisiones, que condiciona todas las demás escaseces y dificultades de los países subdesarrollados.

2.2 Ideas de Ugo Pipitone sobre el *primum mobile*

En esta misma línea que concibe el desarrollo como resultado de una dinámica que va más allá de la economía y alcanza los aspectos definitorios de una sociedad, los cuales tienen que ver con política, cultura e instituciones, y desplegando un análisis multidisciplinario o multidimensional, se tiene el interesante trabajo

desarrollado por Ugo Pipitone en su libro *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración* (1997).

Pipitone se refiere también al *primun mobile* del desarrollo y lo identifica con las energías sociales que en un determinado momento histórico surgen, expresando una voluntad para dedicar esas energías sociales al objetivo del desarrollo. El autor considera que la energía que mueve a un pueblo, sociedad o nación a adoptar la decisión del desarrollo es el elemento motor inicial, ya que "el desarrollo es el lugar histórico en que energías sociales, difícilmente definibles según parámetros universales, entran en circuito creando las condiciones de cambios que rompen equilibrios establecidos y crean nuevas, más dinámicas, condiciones para el despliegue de necesidades originales y formas inéditas de acción individual y colectiva" (Pipitone, 1997: 8).

Entender el proceso por el que algunas colectividades lograron dinamizarse para perseguir objetivos de desarrollo, desplegando en ello fuerzas capaces de poner en movimiento sociedades enteras según nuevas perspectivas, explica la pregunta que se hace este autor. Dice: "¿de dónde surgen las energías sociales que de pronto se desatan en la vida colectiva de un pueblo y generan riquezas ahí donde antes había pobreza y que modifica pautas de comportamiento y valores asentados en el curso de siglos?" (*ibid*.).

La respuesta es difícil, pues implica una búsqueda que tiene diferentes respuestas para cada caso particular; es decir, no hay recetas *a priori*, puesto que "si ya es tarea de singular complejidad saber de cuáles fuentes (o más realísticamente, de cuál cruce de fuentes) pueda surgir algo que podamos llamar 'desarrollo' en un país y en un tiempo concretos, aun más desatinada parece la tarea de fijar rasgos 'comunes' entre distintas experiencias 'únicas'; rasgos a partir de los cuales el análisis histórico retrospectivo pueda convertirse en normatividad para el futuro" (*ibid*.: 9).

Para entender la dinámica del desarrollo económico será necesario comprender que no es un tema comprensible exclusivamente desde la ciencia económica, sino que requiere la introducción de otros "factores" pertenecientes a un vasto campo de disciplinas para llegar a un "archipiélago móvil hecho de cultura, historia, política, sicología

colectiva, ambiente internacional, etc. En muchos casos, es evidente que el *primun mobile* del desarrollo económico no se encuentra en el espacio económico" (*ibid*.: 11).

Cada experiencia tendrá variantes en cuanto a la forma en que se articulan esos diversos campos, diferentes aspectos, particularidades institucionales, maneras de encarar políticas específicas; pero en esa decisión, en esa voluntad, en esa disponibilidad social se puede encontrar la explicación de esa energía desplegada. Cada país habrá de encontrar —cuando lo haga— su camino hacia la dinámica del desarrollo, que supone un cambio de actitud y la adecuación de instituciones y poderes dirigidos a la mutación de comportamientos para superar una modernización de fachada, postiza, basada en estructuras caducas.

Sin embargo, Pipitone resalta que existen elementos comunes o constantes que se debe alcanzar, que se han presentado en la mayoría de las experiencias exitosas de industrialización tardía: 1) un Estado fuerte, capaz de generar una administración eficiente y eficaz, con alto grado de legitimación en la sociedad que da coherencia a las políticas económicas; 2) estructuras agrícolas eficientes y de amplia base social, capaces de darle sustentabilidad de largo plazo al desarrollo industrial, integrando la producción nacional, y 3) capacidad para operar con alguna eficacia en la economía mundial, canalizando recursos externos que complementen los ahorros nacionales, así como desarrollando flujos de exportación que permitan la importación y aprendizaje tecnológico.

En resumen, allí donde las energías sociales se despliegan (el *primum mobile*) buscando el desarrollo, se tendrá que contar con algunos elementos como "la integración de cuerpos institucionales sólidos y confiables, la consolidación de estructuras agrarias eficientes y una inserción internacional sustentable y capaz de interactuar positivamente con la integración nacional [que] se presenta siempre en formas específicas y no según patrones homogéneos" (*ibid*.: 19).

2.3 La perspectiva institucionalista de Douglas North

Una observación importante para el estudio del desarrollo la realizó Douglas North al destacar que las diferencias en el desempeño

de las economías de desarrollo tardío, observada en los tiempos más recientes, no han sido explicadas satisfactoriamente por los economistas del desarrollo ni otros científicos sociales. De esta manera, los logros de las pocas naciones que han podido desarrollarse y aprovechar las oportunidades que se les ha presentado contrastan con los muchos países donde persisten situaciones de atraso que tienden a reproducirse. "La desemejanza en el desempeño de las economías y la persistencia de economías dispares a lo largo del tiempo no ha sido explicada satisfactoriamente por los economistas del desarrollo", dice North (1993a: 23).

La explicación que hace North sobre el atraso persistente se deduce cuando afirma que éste es causado por el mantenimiento de "instituciones ineficientes". La persistencia de éstas se explica por la reproducción o institucionalización de situaciones de exclusión, reflejadas en derechos de propiedad y privilegios económicos retrógrados otorgados a minorías que son sustentadas por coaliciones que capturan el poder político. Tales situaciones surgidas en momentos fundacionales tienden a reproducirse y transmitirse intergeneracionalmente hasta que se produce un cambio que afecta el poder político, llevando a promover el cambio institucional, mediante la modificación de derechos de propiedad y de privilegios económicos que detienen la transformación en el uso de los recursos productivos.

Como el cambio es resultado de una acción colectiva, el acento debe ponerse en la ideología o propuesta política que capte las necesidades provenientes de las condiciones materiales que afectan al desempeño de las instituciones y organizaciones para lograr una economía capaz de crear riqueza y favorecer a los grandes grupos sociales. Para ese cambio, podrá requerirse de una nueva perspectiva ideológica sobre lo que es socialmente justo o injusto y una ideología alternativa que justifique una diferente estructura de derechos de propiedad, que haga posible la adaptación o respuesta a los cambios productivos y tecnológicos requeridos (North, 1993a: 69).

Al plantear que los derechos de propiedad deben generar comportamientos e instituciones eficientes, para lo que puede ser necesario un cambio político y de elites que promuevan el cambio institucional, North no se está refiriendo al tipo de transformación que propone la

abolición de la propiedad privada. Según nuestra interpretación, al contrario de lo que podría interpretarse siguiendo corrientes marxistas, el cambio institucional que propone es el desplazamiento de la propiedad de tipo feudal, oligárquica o monopólica, hacia el tipo de propiedad moderna que impulsa el emprendimiento, la innovación y la productividad creciente, de manera muy similar a lo que postuló Schumpeter (1983).

En su discurso en la ceremonia de entrega del premio Nobel de economía, en 1993, North aclara que "las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico" (North, 1993b), pero es la interacción entre instituciones (reglas del juego) y organizaciones (jugadores) la que da forma a la evolución institucional de una economía. Las organizaciones se crean para aprovechar las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. "Si el marco institucional premia a la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia a las actividades productivas, surgirán organizaciones —empresas— que se dediquen a actividades productivas" (*ibid.*).

Puesto que el "cambio económico es un proceso ubicuo, progresivo e incremental que es a su vez consecuencia de las decisiones que, de manera individual, toman día a día los actores y empresarios de organizaciones" (*ibid.*) ha de surgir la necesidad de modificar o generar nuevas instituciones y marcos contractuales. Éstos, algunas veces, "se pueden lograr dentro de la estructura de derechos de propiedad y reglas políticas existentes, pero en otras [...] precisan de una modificación de las reglas" (*ibid.*).

La transformación institucional, el surgimiento de nuevas instituciones más eficientes, entre ellas las transformaciones necesarias del régimen de la propiedad como factor definitorio, hacen que la fuente del cambio más importante sea el aprendizaje: "a mayor grado de poder monopólico, menor el incentivo por aprender [...], la velocidad del cambio económico es una función del ritmo del aprendizaje, pero la dirección de dicho cambio es función de las retribuciones esperadas al adquirir diferentes tipos de conocimientos" (*ibid.*).

Se opta por aquellos derechos de propiedad y aquellas instituciones que resulten en factor promotor del aprendizaje, la eficiencia, la innovación y la productividad creciente, que son los elementos que apuntalan el desarrollo. Un ejemplo histórico es Inglaterra. Durante la primera revolución industrial se instauró un régimen de patentes que favoreció a los derechos de propiedad de los inventores y se logró impulsar un proceso innovador que transformó radicalmente la realidad productiva (Ayres, 1990).

Los factores aparentemente fundamentales del desarrollo económico, como son la innovación, las economías de escala, la acumulación de capital, el desarrollo de la infraestructura necesaria, etc., para North "no son las causas del crecimiento, son el crecimiento" (1993a). Poner el acento en esos factores nos lleva a soslayar los elementos causantes del crecimiento, que tienen que ver con el cambio social y el cambio institucional. Buenas instituciones reducen los costos de transacción y generan economías externas que favorecen a toda la sociedad, pero a condición de que funcione adecuadamente el sistema de estímulos que induce a comportamientos adecuados.

2.4 La perspectiva institucionalista de Acemoglu

Los economistas institucionalistas han hecho un importante aporte a la teoría del crecimiento y el desarrollo, aporte no siempre reconocido por la bibliografía especializada, ya que desde el institucionalismo temprano (Veblen) se tuvo "interés por la tecnología y la organización económica de las empresas [considerando que] el estado del arte no incluía solamente la relación capital físico-trabajo estandarizado, sino que incluía los hábitos, las aptitudes y la capacidad de transmitirlas y perfeccionarlas. En ese sentido, el cambio tecnológico era para el institucionalismo el gran factor productivo, no el capital físico" (Gutiérrez y Rodríguez, 2005).

Al reconocer que los hábitos y las normas explican los comportamientos de los agentes económicos, esta "escuela" de pensamiento económico se desarrolló sorprendentemente y en la actualidad tiene importancia central para explicar las causas del desarrollo, puesto que concibe a las instituciones como aquellas "normas, regulaciones, leyes y políticas que afectan a las iniciativas económicas,

particularmente a las iniciativas para invertir en tecnológica, capital físico y capital humano" (Acemoglu, 2009: 111). De esta manera, las instituciones formales e informales y el cambio institucional constituyen el principal elemento explicativo del crecimiento o del estancamiento de una sociedad.

La pregunta fundamental que se hace Acemoglu es: ¿por qué determinadas sociedades escogen instituciones y políticas que desatan el desarrollo, mientras otras escogen instituciones que lo detienen y generan estancamiento? Las respuestas se relacionan con:

1. Las instituciones, que contienen una disputa social potencial o real entre ganadores y perdedores eventuales del cambio institucional y son resistidas, entrabando o propiciando su desenvolvimiento, por grupos que llegan a preponderar.
2. La interrelación entre las instituciones políticas y el poder político de los diferentes grupos que se conecta con la posibilidad de ejercer el poder político mediante el voto, los contactos o la fuerza bruta, lo que finalmente depende de las instituciones políticas y da origen a diferentes regímenes y políticas más o menos democráticos que inducen a diversos resultados económicos.
3. La manera en que la tecnología, las dotaciones naturales y la distribución del ingreso y de las dotaciones influyen en las preferencias y la distribución del poder político, que permiten alcanzar cierto equilibrio diferente. Por ejemplo el equilibrio será diferente si se trata de una sociedad donde la tierra y el *stock* de capital están concentrados en pocas manos o si se trata de una donde hay una mayor equidad en la distribución de los recursos. Asimismo, es de esperar diferencias entre una sociedad donde los mayores activos están bajo la forma de capital humano y otra donde los recursos naturales como el petróleo o los diamantes son el mayor activo.

De esa manera, para Acemoglu las instituciones y las políticas económicas tienen efectos directos sobre los resultados económicos, sobre los comportamientos de los agentes económicos y la distribución; lo mismo sucede con las instituciones políticas. Esos elementos

claramente muestran preferencia por las instituciones democráticas antes que por las autocráticas, considerando que las primeras inducen comportamientos institucionales y políticas económicas que favorecen el crecimiento y el progreso tecnológico.

Sin embargo, Acemoglu sostiene que "no existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones buenas [...]; la dificultad de la reforma está en que de cualquier cambio profundo salen ganadores y perdedores, y los posibles perdedores suelen tener el poder necesario para impedir el cambio" (2003: 29).

2.5 Proyecto socioestatal

Con el mismo sentido de los autores antes mencionados, uno de los clásicos del estructuralismo latinoamericano, Celso Furtado (2007: 24), decía:

> El desarrollo se caracteriza por su proyecto social subyacente. El disponer de recursos para invertir está lejos de ser condición suficiente para preparar un futuro mejor para la mayoría de la población. Pero cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de esa población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo [...]. Esta metamorfosis no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política. Las estructuras de los países que lideran el proceso de desarrollo económico y social no fueron el resultado de una evolución automática, inerte, sino de la opción política orientada a formar una sociedad apta para asumir un papel dinámico en ese proceso.

Considerando la apreciación anterior, que corresponde a uno de los íconos del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo, y consistentemente con lo hasta ahora argumentado por los teóricos críticos de la visión tradicional sobre desarrollo, se puede concluir que el *primum mobile* para el desarrollo de una sociedad es el que se presenta como voluntad social compartida con capacidad de concretar el despliegue de energías sociales, que requieren para plasmarse de una visión y un liderazgo. Sin un planteamiento de futuro que movilice a la sociedad y tenga la capacidad de aplicarse como política

pública y desatar un proceso institucional consistente, la energía social corre el peligro de disiparse o desperdiciarse persiguiendo objetivos inadecuados.

El concepto que mejor expresa la dinámica de construcción de un propósito convergente y factor de unidad, *primun mobile* del desarrollo en sociedades como las latinoamericanas —en un lenguaje cercano a esta cultura política—, es el de "proyecto socioestatal". Éste será el elemento unificador y desencadenante del proceso capaz de movilizar voluntades convergentes. Ello conlleva una disponibilidad mayoritaria hacia las acciones o medidas adoptadas y necesita un liderazgo fuerte y una elite que provea a ese proyecto de una visión adecuada sobre lo que se quiere hacer y la ruta que debe seguirse.

Se puede definir que el objetivo del "proyecto socioestatal" será el de dotar de mejores condiciones de vida y bienestar a la población; es decir, tiene que ver con el ansia de desarrollo que todo pueblo tiene. El cómo alcanzar o hacer realidad ese propósito depende de la lectura que se tenga de las condiciones internas y externas y, en consecuencia, de saber tomar las decisiones adecuadas y favorables al proceso, específicamente de la capacidad de tomar buenas decisiones de inversión (Hirschman *dixit*). Esta capacidad depende del liderazgo político e intelectual que pueda llevar ese proyecto colectivo hacia rumbos adecuados y conducir la energía social a la creación de instituciones eficientes que desemboquen en desarrollo (North *dixit*).

En ese entendido, cabe la posibilidad, muchas veces observada, de que el movimiento social cuente con un liderazgo y una ideología incapaz de identificar acertadamente los caminos para lograr mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población. Es decir, es posible que aun contando con la disponibilidad de la sociedad hacia el "proyecto socioestatal" no se adopte decisiones adecuadas debido a una errada visión de lo que se debe hacer y cómo concretarlo, contando incluso con condiciones objetivas internas y externas muy favorables.

3. El paradigma de la transformación productiva con equidad

Para casi todas las escuelas de pensamiento económico, el desarrollo está asociado con el incremento de la productividad que lleva

al incremento sostenido de los ingresos. Dicho resultado se alcanza con el potenciamiento de la capacidad del trabajo para producir una mayor cantidad (y calidad) de valor en el tiempo, lo que a su vez depende principalmente de la aplicación del conocimiento a la producción. Esto último viene empíricamente aparejado con la utilización de máquinas, herramientas apropiadas y métodos de organización del proceso productivo bajo criterio empresarial.

Por tanto, se considera que en todos los sectores económicos —agropecuario, industrial, de servicios y comercio— se puede promover procesos de innovación, ingeniería organizacional y aprendizaje tecnológico que den lugar a dinámicas que tienden a elevar la productividad del trabajo y del capital.

Los incrementos de la productividad constituyen la base principal para el crecimiento económico sostenido, puesto que al obtener más producto de los recursos empleados en la producción se logra la fortaleza necesaria para la mejoría de los ingresos de la población. Apoyan esta percepción investigaciones realizadas por el McKinsey Global Institute de la Universidad de Chicago, que relata William Lewis (2004) demostrando que las diferencias de PIB per cápita entre países están estrechamente relacionadas con las diferencias de productividad, lo que le lleva a sostener que para los países de industrialización tardía "la solución no empieza con más capital. Más bien la solución está en la productividad del país o en la forma que se organiza su trabajo y su capital" (*ibid.*: 12).

Los incrementos de la productividad están estrechamente asociados a la innovación y el desarrollo tecnológico. Dice Fajnzylber (1992: 25):

> El esfuerzo de innovación y desarrollo tecnológico no se distribuye homogéneamente en el conjunto de la actividad productiva. Se verifica que este esfuerzo se concentra principalmente en el sector manufacturero que, no obstante representar entre un cuarto y un tercio del producto interno bruto, en casi todos los países industrializados absorbe una proporción que en la mayor parte de los casos supera el 90% de los recursos destinados al propósito de la investigación y desarrollo.

Sin embargo, un significativo avance de la productividad general, de base ancha y preponderante impacto, es por definición el tipo de fenómeno que permitiría incrementar los ingresos de la gente y llegar a superar la pobreza de manera sostenida y, entonces, alcanzar el desarrollo. Este avance de base ancha es necesario afrontarlo sobre la base de un proceso de transformación productiva que necesariamente viene de densificar y fortalecer los encadenamientos productivos que dan por resultado la industrialización en el sentido amplio del término, y que además genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad.

Este proceso ha de alcanzar idealmente a todos los sectores productivos de un país, más allá del industrial manufacturero, considerando que los avances en la productividad del sector agrícola y del sector terciario también mejoran el desempeño general y acarrean mayores ingresos. De ahí que el concepto de industrialización se amplía para incorporar los procesos de mejora continua de la organización de los complejos productivos con incremento de productividad y agregación de valor.

3.1 Productividad en Latinoamérica

La realidad latinoamericana muestra dos rasgos en cuanto a la productividad: 1) un atraso respecto de los niveles que han alcanzado las economías industrializadas con una velocidad de avance mucho más lenta, de manera que la brecha de productividad tiende a expandirse, y 2) una heterogeneidad entre sectores dentro de cada país, e incluso dentro de los mismos sectores, con muy diferente productividad (CEPAL, 2010).

Caracterizan a la región la creciente informalidad y el estancamiento de la evolución de la productividad debido a los efectos de la crisis de los años ochenta y a las políticas que desatendieron el desarrollo productivo. Asimismo, el atraso del área rural constituye un lastre que impide el avance de la productividad promedio, puesto que es un sector masivo en trabajo en algunos países.

La propuesta que hace la teoría tradicional del crecimiento —fomentar el traslado de factores desde sectores de baja productividad

a sectores con mayores niveles de productividad, como lo es la industria, desplazando o abandonando por ejemplo la agricultura de subsistencia y el sector terciario informal, es decir la asignación de los recursos a la utilización más eficiente—, siendo un principio teóricamente aceptado, no siempre es efectivo si se toma en cuenta que en los países de atraso persistente los sectores de baja productividad, como la agricultura de subsistencia o el comercio informal, concentran un elevado porcentaje de empleo, de manera que no siempre es conveniente imaginar traslados significativos a voluntad.

En ciertas situaciones puede ser más eficaz la búsqueda de mecanismos para incrementar la productividad en el mismo sector, especialmente la agricultura, ya que parece adecuado apoyar tal incremento en los sectores donde se concentra una gran cantidad de trabajo, en paralelo con el fortalecimiento de los sectores con mayores niveles de productividad pero con baja capacidad de generación de empleo. La CEPAL (2010: 100) comparte esta posición señalando que "los sectores donde la productividad crece [son los que] absorben poca proporción del empleo total". La combinación de ambas estrategias propiciaría que los sectores con una creciente productividad busquen absorber una proporción creciente del empleo o que los sectores donde se encuentra una gran cantidad de trabajo poco productivo se modernicen y se formalicen.

3.2 La política industrial en América Latina

El desarrollo industrial en América Latina empezó a manifestarse como un hecho espontáneo desde inicios del siglo XX. Las prescripciones acerca de una política industrial vendrían más tarde, en la década de los cuarenta, desde una vertiente norteamericana de la economía del desarrollo (ED)[5] primero y de la vertiente estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[6] poco

5 Albert Hirschman menciona a Harrod y Domar, Millikan y Rostow, Lewis y Baldwin, entre otros, como los referentes principales de esta tendencia. Véase Hirschman (1964).

6 Economistas como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel escribieron las obras fundamentales del pensamiento estructuralista, tal como lo reseña Rodríguez (1984).

después. Ambas orientaciones, con muchos rasgos comunes, recomendaron la diversificación productiva con la expansión deliberada de la actividad industrial en estas economías o sociedades de atraso persistente, con la dirección e intervención directa del Estado, que propicie el surgimiento de una clase empresarial industriosa, mediante la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

Aun cuando es evidente que esta estrategia fue exitosa en el desarrollo industrial de varios países de América Latina, logrando una importante transformación productiva así como elevadas y sostenidas tasas de crecimiento en la década de 1960 y 1970, también lo es que en su desenvolvimiento se agudizaron los problemas de desequilibrio macroeconómico y de balanza de pagos, generadas por el característico funcionamiento de la ISI, que requería cada vez más de una mayor cantidad de divisas —que no producía directamente y eran suministradas por el sector tradicional primario exportador— y de una creciente protección, no sólo arancelaria sino mediante varias formas de apoyo estatal.

Raúl Prebisch (1964 y 1987) reconocía que para que el proceso de industrialización continuase y sea duradero, era necesario superar la tendencia al desequilibrio externo mediante la industrialización que se dirige a la exportación de manufacturas, lo cual sólo ocurrió en algunos casos, como en Brasil, Argentina, Chile y México, en América Latina.

Producto de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones a finales de la década de 1970 se desata una grave inflación y debe realizarse un ajuste estabilizador que dejará de lado las políticas previas de desarrollo productivo e industrial. El cambio en la disponibilidad de crédito internacional y la elevación de las tasas internacionales de interés agudizaron las contradicciones que mostraba la industrialización sustitutiva de importaciones, produjeron su entrabamiento y la inviabilizaron.

3.3 Neoliberalismo y neutralidad

Con orientaciones predominantemente monetaristas, los programas de ajuste adoptados en la mayoría de los países de América

Latina asumieron características recesivas y no contaron con un planteamiento de transformación productiva o política industrial que ofreciera una salida para el sector industrial existente.

La orientación neoliberal dominante en la política económica en América Latina privilegió la macroeconomía equilibrada y el libre juego de las fuerzas de mercado y dejó de lado los instrumentos arancelarios, crediticios, cambiarios e impositivos —además de las intervenciones directamente productivas— del Estado. Particularmente, se buscó eliminar el sesgo antiexportador que habían producido las políticas de la ISI y en su lugar se propuso que las políticas vinieran definidas por el criterio de la neutralidad y no perjudicaran la posibilidad de que empresas nacionales compitieran en los mercados externos, bajo el principio de la ventaja comparativa.

Los efectos iniciales de estos programas de estabilización macroeconómica sobre la industria fueron devastadores, toda vez que la industria se vio sin protección arancelaria, con restricciones desde el gasto público recortando la demanda, con apertura comercial, tasas elevadas de interés y restricción crediticia, y la tendencia a la sobrevaluación cambiaria.

A pesar del ambiente neoliberal predominante en la región, algunos países lograron aplicar cursos de acción e instrumentos de política pública para apuntalar la reconversión de la industria y fomentar el desarrollo de nuevos sectores que hicieron realidad el incremento general de las exportaciones y en particular el desarrollo de exportaciones de bienes industriales.[7]

Debido a que ciertos instrumentos e instituciones de fomento y de crédito para el desarrollo productivo se preservaron durante el

7 Al respecto es interesante notar que en el documento "Aspectos teóricos del diseño de los programas respaldados por el Fondo", del FMI, se abre un cierto margen de acción al incorporar una perspectiva de mediano y largo plazo con un componente de desarrollo productivo en el que señalan la necesidad de orientar el crecimiento de la producción a las exportaciones, sin desdeñar la sustitución de importaciones, para evitar que resurjan las restricciones externas y el entrabamiento del crecimiento (FMI, 1986: 15).

periodo neoliberal, reorientados según los matices necesarios para un nuevo modelo de apertura y desarrollo de la competitividad, en algunos países se logró resultados mejores en cuanto al crecimiento de las exportaciones de bienes de la industria manufacturera, mientras que en otros esa institucionalidad dirigida a potenciar una modernización o industrialización de la producción y el comercio exterior fue sencillamente destruida y desechada, perdiendo la posibilidad de recuperar aspectos positivos de esa experiencia acumulada (Wanderley, 2011). En efecto, la mayor diversificación exportadora hacia productos con mayor valor agregado que se logró en algunos países tuvo relación con dicha preservación, que permitió contar con instrumentos y experiencias para la aplicación de políticas de fomento de la actividad productiva y de exportación, ausente en la visión monetarista del neoliberalismo.

Las exportaciones de América Latina se incrementaron significativamente, reforzando en muchos casos el perfil de inserción basado en ventajas comparativas tradicionales. Las estadísticas de la CEPAL (en sus anuarios estadísticos de 2003 y 2010) muestran que las exportaciones totales de América Latina y el Caribe, que llegaban en 1980 a 104 mil millones de dólares estadounidenses, pasan en 1990 a 168 mil millones y en 2000 a 409 mil millones. En el año 2010, esta situación se refuerza con exportaciones totales de la región que alcanzan los 848 mil millones de dólares, es decir 8,2 veces más que en 1980 y 2,1 veces más que en 2000. En cuanto a la diversificación de las exportaciones de América Latina, ha sido interesante el incremento de las manufacturas, que pasaron de 17,9% en 1980 a 23,6% en 1990 y 58,9% en 1999. Actualmente se observa cierto retroceso con sólo un 47,1% de manufacturas del total exportado por la región en 2009, tal situación fue causada por el fenómeno de creciente demanda y por los precios altos de los bienes primarios, entre otros factores.

3.4 La propuesta neoestructuralista de la transformación productiva con equidad

El neoestructuralismo estuvo presente en el debate sobre el desarrollo en América Latina con recomendaciones respecto de la preservación institucional "desarrollista" y políticas para el fortalecimiento de un sector industrial, en un ambiente dominado

ideológicamente por el neoliberalismo y un fuerte cuestionamiento al estructuralismo cepalino.

La siguiente reflexión de Fajnzylber (1992: 25) —considerado el principal exponente del neoestructuralismo— resulta muy esclarecedora respecto de la alternativa al proceso de ajuste neoliberal adoptado en América Latina, considerando sus efectos sobre el desarrollo industrial:

> La reflexión sobre transformación productiva presupone como requisito el haber controlado previamente los procesos inflacionarios y las situaciones de acentuado desequilibrio fiscal [...]; sin embargo, la naturaleza del proceso de ajuste por el cual se logran estos objetivos no es irrelevante para la evolución posterior del sector productivo. Si el proceso de ajuste cuestiona la existencia de los agentes productivos que deberían protagonizar la reestructuración industrial (empresas de mayor contenido tecnológico, institutos de investigación, éxodo de profesionales y mano de obra calificada, desmantelamiento de empresas o departamentos de ingeniería de las empresas públicas o privadas), los plazos y costos económicos y sociales serán mayores.

Para la propuesta de transformación productiva con equidad, el neoestructuralismo ofrecerá una lectura renovada del contexto económico mundial marcado por la revolución tecnológica de la informática electrónica y la globalización que representaba oportunidades e influencias positivas así como amenazas y desafíos para el desarrollo de Latinoamérica y la industrialización.

Fernando Fajnzylber, por medio del estudio sistemático de la evolución del proceso de industrialización latinoamericano y de las transformaciones que empiezan a marcar una nueva época en el mundo, propondrá un nuevo esquema de políticas de transformación productiva dirigidas a posibilitar una inserción ventajosa en la nueva economía mundial

La propuesta del neoestructuralismo con respecto a la transformación productiva se sintetiza en la siguiente cita de Fajnzylber (*ibid*.):

> El sentido general de la transformación productiva propuesta es el siguiente: 1) transitar desde la "renta perecible" de los recursos

naturales hacia la "renta no perecible" de la incorporación del progreso técnico al sector productivo; 2) desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero hacia los subsectores específicos que contribuyen a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo; 3) favorecer la inserción internacional sobre la base de impulsar elevación de productividad y competitividad en sectores específicos; 4) introducir modificaciones en instituciones y políticas públicas con el objetivo de inducir en el sector privado comportamientos coherentes con los criterios anteriores; 5) promover un contexto institucional proclive a la colaboración entre gobierno, empresariado y sector laboral.

La crítica más importante del neoestructuralismo a las políticas neoliberales entonces en boga fue el no haber encarado una agenda de transformación productiva que permita superar la integración pasiva en los mercados mundiales, junto con el descuido de las políticas hacia la mayor equidad.

El neoestructuralismo plantea que los tejidos económicos —es decir, las dinámicas interempresariales— son el espacio principal donde se define y tiende a centrarse el tema de la competitividad. Esto significará desplazar relativamente a la concepción predominantemente concentrada en la nación y la política pública del Estado central para incorporar la complementariedad entre las políticas nacionales y subnacionales orientadas a apoyar a los actores privados vinculados en cadenas de agregación de valor.

En este marco, el objetivo de las políticas de transformación productiva es inducir a cambios tecnológicos y del entorno económico e institucional en su conjunto para la transformación de las estructuras de los mercados, industrias, sectores o *clusters* y de la organización institucional en la configuración de competitividad sistémica de éstos y, consecuentemente, del desarrollo económico. Lo que se defiende es la formulación e instrumentación de políticas de desarrollo productivo como núcleo de una estrategia de transformación productiva que se funda sobre la compatibilización del conjunto de políticas —macroeconómicas y microeconómicas— y, en el interior de esas últimas, entre políticas horizontales y verticales orientadas a la innovación y transformación tecnológica.

Asimismo, las propuestas neoestructuralistas incorporan centralmente el tema de la acumulación tecnológica-cognoscitiva como el factor más importante para la transformación productiva, antes que la tradicional acumulación física de capital. La línea principal de la reflexión es la del aprendizaje tecnológico y los procesos de innovación que deben convertirse en los elementos fundamentales a la hora de definir la reconversión e industrialización, por lo que la política industrial debe concentrarse en los procesos del aprendizaje y cambio tecnológico, perspectiva en la que también actúan dinámicamente aspectos microeconómicos (de la empresa), mesoeconómicos (sectores, regiones) y macroeconómicos (nacionales), sin perder la perspectiva amplia que brindan los procesos de integración y la economía mundial (véase Peres y Stallings, 2001; Katz, 2000; Ramos, 1998, entre otros).

Tendrá gran pertinencia e impacto la propuesta neoestructuralista del regionalismo abierto, que permitirá un relanzamiento de la integración latinoamericana bajo un nuevo enfoque de liberalización del comercio y desarrollo de la integración de la infraestructura regional, para la conformación del espacio integrado (ver CEPAL, 1994).

Una evaluación de la propuesta de transformación productiva con equidad de 1990, realizada por la CEPAL en el año 2008, ratifica sus términos fundamentales, evaluando positivamente sus recomendaciones y resultados y planteando la necesidad de continuar con dicho enfoque (CEPAL, 2008). Asimismo, en un documento muy reciente denominado "La hora de la igualdad" (CEPAL, 2010), se constata que la CEPAL ha desarrollado y *aggiornado* el enfoque de 1990, pero ratificando la necesidad de la transformación productiva y la equidad como elementos que apuntalen el incremento de la productividad y la justicia social.

3.5 Enseñanzas de Asia Oriental

Simultáneamente y a manera de sustentar la propuesta de transformación productiva con equidad, uno de los temas más estudiados por el neoestructuralismo ha sido la sorprendente transformación estructural de un conjunto de países de industrialización tardía, inicialmente muy parecidos a Latinoamérica en cuanto al atraso

como punto de partida. Éstos lograron transitar en corto tiempo de la condición de economías de base agrícola a economías de base industrial. Nos referimos a los países del este de Asia, denominados "los tigres del Asia" (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), y sus seguidores, entre los que incluiríamos a China, que lidera actualmente la región.

En los trabajos que desde la década de 1970 hace Fajnzylber se observa como insistente al recurso de analizar las experiencias de industrialización tardía exitosa para extraer enseñanzas para el proceso latinoamericano, que era el principal tema de análisis y preocupación de este autor.[8]

Sin embargo, tuvo mayor difusión el trabajo del Banco Mundial de 1993, *The Miracle of East Asia*, que dio luces a los economistas acerca de lo que sucedió realmente en dicha región y concluyó en que una consistente e importante intervención del Estado, desde varias modalidades, promovió el desarrollo de sectores específicos y generó políticas tendentes a lograr una mayor competitividad en los mercados externos. Este estudio constata que se dio un alto nivel de concertación estratégica entre sector público y privado.

El concepto de intervención selectiva será el apropiado, según varios autores, para caracterizar el tipo de intervención del gobierno en la promoción del sector industrial exportador en Corea y otros países de Asia Oriental, contrariando el argumento neoclásico de la neutralidad, pero con una clara definición respecto al actor dinámico y fundamental que es la empresa privada. Como señala Rivera (2009: 23), "la intervención selectiva es la expresión funcional de una compleja dicotomía: el gobierno dirige el desarrollo […] pero el principal agente es la empresa privada".

Lo importante del accionar del gobierno, bajo la perspectiva anterior y tomando como ejemplo el caso de Corea, es el establecimiento de un entorno que estimule a las empresas y a los agentes de la producción y agentes especializados (universidades, institutos

---

8 Véase al respecto la excelente biografía que de Fernando Fajnzylber hacen Maggi y Mesnner (2006) .

de investigación, ingenieros, etc.) a desarrollar las capacidades tecnológicas necesarias para elevar la productividad y mejorar su desempeño competitivo.

Otros trabajos interesantes surgen en la perspectiva institucionalista por parte de la economista Amsden (1989, 2001), que toma los aportes de Alexander Gerschenkron sobre la industrialización tardía, en el sentido de que existe la necesidad de instituciones específicas para afrontar el desafío de la industrialización. Amsden destaca que el rol del Estado es fundamental para entender tanto el logro de la industrialización como el atraso o el retraso en la consecución de un desarrollo industrial. En una orientación que remite a la reflexión de Hirschman, dirá que la debilidad del Estado para actuar y generar instituciones capaces de pergeñar una meta y un proceso e inducir una dinámica social apropiada es la explicación fundamental de los fracasos en el desarrollo.

Amsden también señala la importancia que tuvo la intervención del Estado en Asia Oriental para disciplinar a la sociedad y en particular a las empresas que se benefician de los subsidios y los programas de promoción para cumplir con los propósitos y lograr subsistir en la competencia del mercado internacional. En ese sentido, la autora destaca la importancia de los *chaebols* coreanos —un conglomerado de empresas o grupo corporativo— que han sido una respuesta institucional y organizacional a los obstáculos que se puede encontrar para el logro de las metas de producción y comercialización en mercados externos, así como para hacer efectivo el aprendizaje que permita a la producción nacional sobrevivir y triunfar en esos mercados externos. Dentro de ese marco institucional destaca la importancia de un sistema educativo y de formación laboral enfocado al desarrollo industrial como una exigencia adicional que el Estado debe asumir estratégicamente, así como el denominado sistema nacional de competitividad que ha planteado la CEPAL (2010).

En los países de Asia Oriental que lograron una dinámica de crecimiento industrial sustentada en el aprendizaje y la innovación, la intervención del Estado fue amplia. Consistió en la utilización de una serie de instrumentos que fueron desde la protección a la industria naciente y estímulos e incentivos a la inversión hasta estrategias de

subsidios para distorsionar deliberadamente el mecanismo de los precios, estrategias tales como bajas tasas de interés para los inversionistas, altas tasas de interés pasivas para estimular el ahorro, tipos de cambio diferenciados para importaciones de bienes de capital y otras que implicaron distorsionar los precios de los bienes clave para el desarrollo.

3.6 Competitividad y desarrollo

Con los trabajos de Fajnzylber (1991) y Porter (1991), la noción de competitividad pasó de estar centrada en la empresa a ser comprendida como un factor que depende en gran medida del medio en el que se desenvuelve la empresa y de las externalidades que recoge de la sociedad.

El concepto surge de la teoría del comercio internacional, que pasa a comprender a la ventaja comparativa como emergente de una situación natural o geográfica, por tanto estática, y a la ventaja competitiva como la creación de situaciones comerciales favorables basadas en el desarrollo productivo que se traducen en nuevas ventajas competitivas de carácter dinámico y evolutivo.

El concepto de competitividad tiene muchas facetas y en su uso actual, indistintamente, se aplica tanto al plano de la empresa individual, de la industria específica, del sector económico o a regiones geográficas. Se trata, por tanto, de un concepto multidimensional, asociado al comercio exterior, que implica esencialmente la habilidad para llegar a los mercados externos y poder vender en ellos. En ese marco, la competitividad se definirá con respecto a la conjunción de diversos elementos que permiten vender más en los mercados externos.

Una definición de competitividad es: "la capacidad de un país de enfrentar la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos como su capacidad de defender su propio mercado doméstico respecto a una excesiva penetración de las importaciones" (Castañón, 2005: 53).

Pero surge la pregunta: ¿son los países y sus Estados los que tienen en esencia la habilidad y capacidad de producir bienes y servicios

para enfrentar la competencia, o son las empresas? La respuesta es que los Estados no lo hacen sino asumiendo como propio el logro de una empresa o de varias empresas. Ello implica una concepción y orientación de la política pública consistente en que el Estado asume como propios los logros empresariales y por ello desarrolla estrategias para apuntalar esos logros.

Según Porter (1991), la competitividad de una economía o un país se construye sobre la competitividad de las empresas que operan en su interior, pero es mucho más que el promedio de la competitividad de cada empresa. Se trata de que por diferentes vías los resultados y características de la economía nacional inciden sobre la situación de la empresa particular y afectan su posición relativa en el contexto del mercado internacional. El entorno en el que se desenvuelve esa empresa derrama sobre su accionar las llamadas "externalidades" positivas y negativas, una situación de costos de transacción y otros elementos que estimulan o desestimulan su presencia en los mercados externos.

Complementariamente, Doryan (1992: 119) expone: "la competitividad de la empresa refleja, obviamente, las exitosas prácticas gerenciales de sus ejecutivos, pero también la fortaleza y eficiencia de: la estructura productiva de la economía nacional, la correspondiente tendencia de largo plazo de la tasa y estructura de las inversiones en capital, la infraestructura científico tecnológica y otras 'externalidades' sobre las que la empresa puede favorecerse".

En esta visión, "la solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos" (Fajnzylber, 1990: 165). Plantea además la necesidad de fortalecer la formación de recursos humanos mediante la incorporación de los sistemas educacionales dentro de las claves de competitividad.

El aporte de Fernando Fajnzylber, con los conceptos de "competitividad sistémica" y "competitividad auténtica" en contraposición al concepto de "competitividad espuria", consiste en concebir a la competitividad en términos sistémicos; es decir, aquella que surge de las condiciones y particularidades de un país y que permite a sus empresas desplegar potencialidades en los mercados externos, por

lo que los componentes relacionados con la educación y la equidad social son fundamentales ya que "la solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos" (Fajnzylber, 1990: 165).

En cuanto a la importancia de los mercados externos, Fajnzylber considera que si bien era cierto que la orientación hacia el mercado interno permitió un desarrollo industrial, tal orientación endógena fue el factor que apartó a la región de procesos de aprendizaje tecnológico y la llevó a una integración pasiva en los mercados mundiales sobre la base de la exportación de bienes primarios. Señala entonces que en una economía mundial cada vez más interrelacionada, esa industrialización sin competitividad sólo podía dar como resultado el ocaso económico. En ese sentido, para concretarse una transformación productiva en torno a dinámicas de crecimiento y creatividad necesariamente requerirá de una mayor integración en la economía internacional, pero también del fortalecimiento de agentes nacionales o endógenos de progreso técnico para poder lograr una inserción competitiva y sustentable en los mercados externos.

Fajnzylber considera necesaria una actitud proactiva del Estado para desarrollar la competitividad auténtica por medio de políticas transversales para apuntalar la competitividad sistémica o estructural, pero también se manifiesta abiertamente a favor de un tipo de intervención más puntual o focalizado en determinados sectores. Maggi y Messner (2006: 6) señalan:

> Para Fajnzylber, los acelerados cambios tecnológicos exigen políticas macroeconómicas y sectoriales y la creación de sistemas nacionales de innovación. Esa tarea, agregó, presupone la existencia de una estabilidad macroeconómica, pero exige además realizar alianzas estratégicas entre el Estado, las empresas y una densa red de instituciones públicas y privadas tecnológicas, de capacitación y perfeccionamiento profesional, de investigación y ambientales que coadyuven a la creación de ventajas competitivas específicas.

Asimismo, una complementación con la inversión privada es recomendable, sobre todo en aquellos sectores donde el Estado no tiene necesidad de invertir recursos y la racionalidad empresarial

puede hacerlo con mayor eficacia y eficiencia; de esa manera, el sector público puede invertir sus recursos en aquellos proyectos donde obtiene mayor impacto.

Prosigue Fajnzylber que la incorporación persistente de estructuras laborales de baja productividad —donde el progreso tecnológico simplemente no tiene cabida y sí el uso dispendioso de recursos naturales que generan rentas al mismo tiempo que desestímulos a la productividad— representaba una fórmula espuria de insertarse en la economía mundial. Por ello planteará la necesidad de fortalecer la formación de recursos humanos mediante la incorporación de los sistemas educacionales dentro de las claves de competitividad, ya que "la apertura de la caja negra del progreso técnico constituye una tarea que trasciende al ámbito industrial y empresarial y forma parte de toda una actitud social frente a este tema" (1990: 166).

La competitividad auténtica que plantea Fajnzylber (*ibid*: 165) requiere de lo siguiente:

> La disponibilidad de la base empresarial nacional, que será, sin duda, un factor determinante en la posibilidad de construir un sistema industrial internacionalmente competitivo […]. Para penetrar en los mercados internacionales se requiere absorber progreso técnico e innovar de modo de poder mantenerse sólidamente inserto por la única vía que no se erosionará y que es aquella que consiste en agregar valor intelectual a los recursos naturales o la mano de obra no calificada disponible; la existencia de la base empresarial nacional, incluidas variadas posibilidades y modalidades de vinculación con la inversión extranjera, será determinante.

Pero, al mismo tiempo, es una propuesta basada en una presencia proactiva del Estado para apuntalar el desarrollo con competitividad. Al respecto, resulta aplicable a la realidad boliviana la siguiente afirmación que corresponde a Fajnzylber (*ibid*.): "el hecho de contar con recursos naturales no implica abdicar de las rentas que ellos pueden redituar, sino que es imprescindible que éstas se apliquen a transformar y modernizar el sector agrícola y a potenciar el desarrollo de un sector industrial con creciente participación y competitividad en los mercados internacionales".

3.7 Eslabonamientos productivos, cadenas y *clusters*

El cambio tecnológico y la innovación, que mejoran la competitividad y la capacidad de las empresas para exportar competitivamente o sustituir importaciones, se benefician de la conformación de redes y entramados bajo el concepto de "tejido industrial", que implica eslabonamientos o encadenamientos cada vez más importantes entre empresas que cooperan e intercambian productos con efectos sinérgicos.

En los tiempos actuales, mucho más que antes, las unidades productivas aisladas no son de manera alguna la fuente de innovación y cambio técnológico. El cambio tecnológico y la innovación se generan desde una compleja estructura institucional, con interacciones y vinculaciones de los diversos tipos de organizaciones que conforman un complejo industrial.

La cooperación y el trabajo coordinado y cooperativo de agrupaciones empresariales son potenciadores de la capacidad de innovar, aprender y competir en los mercados globales. En procura de elevar el potencial innovador y competitivo de una economía, se recurre cada vez más a estrategias y procesos de innovación, que van más allá de la unidad productiva, mediante la conformación de vínculos interempresariales con instituciones públicas creadas para la promoción y con aquellas que sin fines de lucro afrontan procesos de innovación y aprendizaje para la producción (universidades, centros de investigación y otras).

El desarrollo de complejos industriales basados en la configuración de redes interempresariales ha pasado a ser parte importante de las acciones para lograr niveles crecientes de competitividad, con la premisa de que las ventajas de cooperación fortalecen las capacidades para competir en los mercados globales.

En el ámbito de la política industrial, ha despertado un creciente interés el tema de las redes, los *clusters* y los complejos productivos, fundamentalmente debido a su potencial para inducir procesos de aprendizaje y de transferencia de conocimientos. Focalizar las intervenciones en procura de superar las fallas de mercado y las trabas

específicas que puede tener determinada cadena productiva parece ser el marco más adecuado para lograr resultados. Junto con ello, el fomentar al desarrollo de la cooperación y generación de entornos favorables al tejido de empresas e instituciones involucradas en una determinada cadena conlleva efectos importantes para elevar la productividad, la innovación y el aprendizaje tecnológico, es decir la competitividad (Hausman, Rodrick *et al*., 2005).

Se entiende por *cluster* una concentración geográfica de empresas en actividades similares o complementarias, estrechamente relacionadas, que producen las llamadas economías externas de aglomeración y especialización (de productores, de proveedores y mano de obra especializada, de servicios anexos específicos al sector), conllevando la posibilidad de una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva. En otras palabras, los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarios entre sí. Los *clusters* se extienden verticalmente en la cadena de valor incluyendo a proveedores e industrias auxiliares; y lateralmente (horizontalmente) hacia la tecnología, servicios a la producción y sectores relacionados. Se incluyen también instituciones públicas, educativas (universidades, centros de información especializada), servicios de información, reciclaje y apoyo técnico.

Según Cervilla (2001: 4), "esta configuración facilita el flujo de información y la difusión de innovaciones a lo largo de la red, por lo cual, dadas sus características, los *clusters* ofrecen un considerable potencial para estimular el aprendizaje y la transferencia de tecnología".

Un *cluster* está conformado por un grupo de empresas y organizaciones relacionadas con un ramo de la producción o de actividad económica particular que se concentra en una determinada área geográfica (CAF/PAC, 2007). Está compuesto por:

1. Las empresas productoras de bienes y servicios para el consumo del mercado interno o externo.
2. Proveedores de insumos, materia prima, maquinaria y equipo, servicios a la producción, infraestructura especializada,

asistencia técnica, etc., que sirven a la empresa productora de los bienes finales.

3. Industrias relacionadas o secundarias que producen productos complementarios o que usan los mismos insumos.

El concepto de cadenas productivas está muy relacionado con el de *cluster* y en muchos casos se usa ambos como sinónimos, aunque en el concepto de '*cluster*' la connotación de cercanía y concentración geográfica es más preponderante que en el de 'cadena productiva'. En efecto, el concepto de cadena productiva no conlleva necesariamente que exista una determinada cooperación y desarrollo de procesos sinérgicos en determinado entorno geográfico común. Pueden existir cadenas productivas más o menos eslabonadas o incluso aquellas que muestran graves falencias en sus elementos de interacción.

La promoción de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en el proceso productivo, como estrategia para densificar y dinamizar la actividad productiva industrial, es un antecedente importante de los desarrollos teóricos sobre los *clusters* y cadenas productivas (véase *La estrategia del desarrollo*, de Hirschman). Sin embargo, la modalidad del cluster está más asociada a la búsqueda de ventajas competitivas dinámicas para la exportación, planteada por la teoría de la competitividad.

Lo anterior es posible porque los *clusters* constituyen y producen "mejoras en el proceso de producción, mediante la cooperación entre empresas, el acceso rápido a insumos, bienes, servicios, información, conocimientos e innovaciones" (CAF/PAC, 2007) que se dan en un espacio determinado con efectos sinérgicos que favorecen a las empresas que se retroalimentan con mejoras y aprendizaje, todo lo cual permite generación de externalidades positivas que finalmente constituyen ventajas competitivas.

4. Crecimiento y política económica para el desarrollo

La aplicación de la teoría tradicional del crecimiento a los países de atraso persistente resulta complicada, ya que ni el caso clásico de oferta inelástica ni el keynesiano de desempleo de factores existentes

describen a cabalidad las circunstancias de estos países. En ellos existe desempleo de trabajo no calificado, que también se manifiesta como subempleo o empleo de bajísima productividad, el cual se explica por insuficiencia de capital más que por variaciones de la demanda; de manera que son problemas que no se puede superar simplemente con políticas fiscales o monetarias expansivas, como plantea la teoría keynesiana.

Tampoco la teoría clásica ortodoxa es aplicable, puesto que si bien no existen posibilidades de incrementar la producción con expansión del gasto solamente, sí existen determinadas capacidades productivas que están ociosas, sin posibilidades de desarrollar actividad productiva eficiente para el mercado.

La teoría tradicional del crecimiento también presenta limitaciones para los países de industrialización tardía debido a que no considera las variadas formas de competencia. Argumenta Amsden (2001: 140):

> Tanto en la teoría como en la práctica, la naturaleza de la competencia ha variado a lo largo de la historia. La competencia en la primera revolución industrial estaba definida por mercados perfectamente competitivos y libre comercio. En la segunda revolución industrial, la naturaleza de la competencia cambió a rivalidad entre firmas oligopólicas e intensivas en capital. En los últimos veinticinco años del siglo XX, la competencia cambió de los mercados de productos a los mercados de capital […]. (Traducción propia)

Amsden recuerda que estas formas de competencia fueron funcionales para América del Norte pero fundamentalmente disfuncionales para el "resto de los países" después de la segunda guerra mundial. El éxito de los países de industrialización tardía no es atribuible a la competencia del mercado libre y autorregulado. Al contrario, la aplicación de políticas dirigidas a superar las fallas de mercado y las deficiencias de asignación de recursos fue muy importante para la generación de contextos propiciadores de la inversión privada en innovación y desarrollo tecnológico.[9]

---

9 Amsden (2001: 141) aclara su postura de la siguiente manera: "no estoy argumentando que la competencia de mercado no es importante. Más bien quiero

Además de las conocidas fallas de mercado derivadas de estructuras monopólicas y oligopólicas, están las fallas de información y coordinación que limitan la inversión privada, principalmente en innovación. Las fallas de información se refieren a las dificultades de retención de la rentabilidad de la inversión debido a las externalidades (el efecto derrame) de una actividad a otras, provocando discrepancia entre la estructura de costos y beneficios privados, por un lado, y la de costos y beneficios sociales, por el otro. Este problema limita la información sobre nuevas actividades que pueden ser producidas a un costo lo suficientemente bajo como para que suscite interés de los inversionistas. Rodrik (2004: 9) sintetiza estos "cuellos de botella" de la siguiente manera:

> Cuando nos ponemos en los zapatos de un empresario involucrado en la búsqueda de abatimiento de costos, podemos inmediatamente ver el problema: ésta es una actividad con gran valor social pero que es muy mal remunerada individualmente. Si el empresario falla en esta iniciativa, él asume todo el costo de su fracaso. Si tiene éxito, tiene que compartir el valor de su descubrimiento con otros productores que ahora pueden seguir su ejemplo y entrar en la actividad. En el límite, con entrada libre, los empresarios en actividades de innovación, generan costos privados y ganancias sociales. No es sorpresa alguna que los países de bajo ingreso no estén poblados de empresarios involucrados en el autodescubrimiento. (Traducción propia)

Las fallas de coordinación se refieren a la oferta subóptima de bienes o servicios públicos o semipúblicos debido a los elevados costos fijos que sólo pueden ser provistos por el mercado si hay muchos productores que los demanden. Este problema limita la inversión privada individual debido a las múltiples y simultáneas inversiones en bienes y servicios que requiere una industria para consolidarse. Por ejemplo, los servicios de electricidad, irrigación, logística, transporte, control de pestes tienen costos fijos muy elevados y sólo pueden ser provistos por el mercado si existen muchos productores que demanden estos servicios. La insuficiencia de estas inversiones

---

enfatizar que en el contexto (para el desarrollo de la industria de automóviles de Corea) en el cual fue generada, el sector privado pudo maximizar su creatividad y responsabilidad". (Traducción propia)

simultáneas y múltiples limita la emergencia, la consolidación y el crecimiento de nuevas industrias.

Estas limitaciones en los encadenamientos productivos o en el entorno económico son de carácter mesoeconómico, en el sentido de que dependen de una compleja estructura institucional y económica, de las interacciones y vinculaciones de las unidades económicas y de un conjunto de organizaciones que conforman un complejo industrial. Los *clusters*, complejos industriales y redes están orientados en gran medida a enfrentar este tipo de fallas de mercado que limitan las decisiones de inversión y producción.

Cuando la industria ya ha logrado niveles más avanzados de organización y los beneficios de estas inversiones pueden ser localizados, las soluciones pueden surgir del mismo sector privado sin la participación del gobierno. Pero más comúnmente, en las industrias nacientes o con sectores privados que todavía no están organizados, son necesarias políticas mesoeconómicas en estrecha vinculación con políticas macroeconómicas.

4.1 Macroeconomía para el desarrollo

Un enfoque de macroeconomía para el desarrollo consiste en el manejo coordinado de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de mercado de capitales, persiguiendo el propósito de promover e impulsar la inversión productiva, la innovación y la creación de empleo de calidad. En ese sentido, se define a la macroeconomía con buen comportamiento como aquella que, junto con la estabilidad macroeconómica, soporta e impulsa una productividad media en alza y soluciones a los problemas de inserción económica en mercados globales que hagan sostenible el crecimiento económico y la mayor equidad (CEPAL, 2010). Se entiende al equilibrio macroeconómico no como aquel que simplemente logra la estabilidad de precios, sino como el que promueve el cierre de la brecha productiva.

Los determinantes de la macroeconomía se relacionan con los precios "líderes" de una economía (tipo de cambio, tasa de interés, aranceles) y el clima global de incertidumbre imperante. Éstos afectan (alientan o desalientan) la formación de capital, el empleo y la

productividad. Asimismo, el nivel de la demanda agregada, el comportamiento del ahorro y la evolución de los precios fundamentales de la economía son elementos que definen los comportamientos de los inversionistas, los innovadores y los productores.

Definir al comportamiento macroeconómico adecuado como aquel que induce el uso pleno de las capacidades de producción —es decir que acerca al PIB potencial y permite la ampliación y modernización de las capacidades productivas— es darle una relevancia mayor a la interdependencia de la macroeconomía con los campos mesoeconómico y microeconómico.

Como se ha mencionado anteriormente, el nivel mesoeconómico se refiere a los eslabonamientos o encadenamientos entre empresas que cooperan e intercambian productos con efectos sinérgicos para un determinado sector. En los tiempos actuales, más que antes, las unidades productivas aisladas no son de manera exclusiva la fuente de innovación y cambio tecnológico. A éstos se los genera desde una compleja estructura institucional, con interacciones y vinculaciones entre los diversos tipos de organizaciones que conforman un complejo industrial.

Los determinantes de la macroeconomía para los anteriores cometidos se relacionan con la política cambiaria, el precio de los factores, la política arancelaria y el clima global de incertidumbre imperante. Para impulsar la transformación productiva es central la dinámica del proceso inversor e innovador que se realiza en el entorno económico en que actúan las empresas. En este sentido, la unidad de intervención deja de ser exclusivamente la "economía nacional", por un lado, o la "empresa", por el otro, y se enfoca sobre las estructuras de los mercados de producción. De esta forma, las decisiones que adoptan las unidades económicas tienen relación con las señales y circunstancias que presenta el entorno —los vínculos interempresariales, las instituciones públicas creadas para promoverlos y aquellas instituciones (con o sin fines de lucro) que apoyan los procesos de innovación y aprendizaje para la producción (universidades, centros de investigación, centros de servicios y control de calidad, entre otras)—, lo que influye en la posibilidad de que el proceso de creación de riqueza y de utilidades se produzca finalmente.

Junto con el análisis de los retornos y la ingeniería productiva propia del proyecto que la empresa ha de emprender, la certidumbre respecto del comportamiento de los factores exógenos es de suma importancia. De esa manera se conecta estrechamente la macroeconomía con la microeconomía, mientras que situaciones más específicas referidas a la normativa sectorial, las características de los factores productivos, los costos de transacción y las instituciones que gestionan y orientan la asignación de recursos, son elementos del espacio mesoeconómico y tienen un rol destacado en esa interdependencia.

Dentro de ese marco, se plantea la necesidad de que la macroeconomía sirva a los propósitos más fundamentales, que tienen que ver con el crecimiento sostenido y el aumento de la productividad. Así se sostiene que la macroeconomía debe mostrar un horizonte de estabilidad y certidumbre a la inversión alentando la formación de capital, la creación de empleo de calidad y el incremento de la productividad.

4.2 Un modelo macroeconómico sencillo para el desarrollo

Si se aplica el modelo macroeconómico sencillo y se trabaja con el esquema que plantea Dornbusch (1981), se tiene que la absorción (A) es igual al gasto total de los sectores de la economía nacional, que incluye el consumo (C), la inversión (I) y el gasto del sector público (G); o sea: C+I+G=A.

El exceso del ingreso nacional respecto de la absorción (Y-A) es igual al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos (X-M).

$$Y-A=X-M$$

En la balanza de pagos se tiene que el saldo de la cuenta corriente (X-M) tiene su complemento financiero en el saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos, incluida la variación de reservas. De esa manera, un déficit (o superávit) de cuenta corriente expresado como $X<M$ (o $X>M$) implica que el gasto agregado o absorción ha sido mayor (o menor) que el ingreso $Y<A$ (o $Y>A$), y da por resultado un déficit (o superávit) de cuenta corriente, el que ha sido saldado con movimientos de capital o variación de reservas.

A continuación se analizará las posibilidades para aplicar las políticas económicas que permitan alcanzar el pleno empleo, definido como el objetivo principal de la política económica. La ecuación Y-A=X-M indica que el resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos refleja la situación de la absorción respecto al ingreso, restringiendo su expansión o viabilizándola mediante su financiamiento, soportando una situación dada de gasto o absorción, mediante la cuenta de capital, e incluyendo la variación de reservas.[10]

Al analizar las posibilidades de superar el desempleo y alcanzar pleno empleo o PIB potencial, se considera dos escenarios probables de la cuenta corriente de la balanza de pagos:

1. Desempleo con superávit de cuenta corriente (D y S).
2. Desempleo con déficit de cuenta corriente (D y D).

Asimismo, se ha construido supuestos de comportamiento en torno a políticas que modifican el gasto (políticas fiscales y monetarias) y aquellas que desde el lado de la oferta incrementan la producción, generando mejores situaciones competitivas y resultados positivos en la cuenta corriente (política cambiaria y de desarrollo productivo) y afectando a las exportaciones y las importaciones de la siguiente manera:

– La absorción A tendrá como elemento de variación el incremento del gasto público (G), es decir la política fiscal, y la variación de la tasa de interés (i) asociada a la política monetaria, particularmente a la oferta monetaria (Ms).
– El resultado de la cuenta corriente dependerá del crecimiento de la economía externa (Y*), variable exógena que se relaciona con la demanda por exportaciones y la situación de

10 La variación de reservas afecta al *stock* de reservas internacionales, que es una cuenta del activo del balance monetario del banco central, que se plasma a su vez en determinada situación de los pasivos netos del banco central que se encuentran en este balance. Así, una expansión de reservas (disminución) expande (contrae) los pasivos del banco central, principalmente la emisión de billetes y monedas, si no se da una variación neutralizadora del crédito interno neto.

competitividad que resulta del tipo de cambio real efectivo (TCRE) que incorpora la cuestión de la productividad y la política cambiaria y hace más o menos competitivas las exportaciones y la producción nacional que sustituye a las importaciones, es decir a los transables.

– La ampliación de la absorción A deteriora el balance de la cuenta corriente ya que existe una propensión a importar determinada cantidad del gasto agregado. El crecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones serán factores principales de mejoramiento del balance de cuenta corriente.

Las situaciones de déficit de cuenta corriente con desempleo son consideradas como un dilema porque las políticas de incremento del gasto para alcanzar acercamientos al PIB potencial producen un deterioro del déficit de cuenta corriente que sólo puede sostenerse en tanto exista financiamiento de ese déficit con flujo neto de ahorro externo en la cuenta de capital. La política contraria, la de buscar la disminución del déficit externo contrayendo el gasto, y por tanto las importaciones, empeora el desempleo. Éste es un dilema para la política pública, puesto que las políticas para alcanzar uno de los equilibrios conllevan el empeoramiento del otro equilibrio.

El gráfico siguiente muestra que en situaciones de déficit de cuenta corriente con desempleo (D y D, cuadrante de abajo), las políticas de incremento del gasto (flecha sólida hacia abajo) para alcanzar acercamientos al PIB potencial producen deterioro del déficit externo, que sólo puede sostenerse en tanto exista financiamiento (ahorro externo) para ese déficit. La búsqueda de la disminución del déficit externo contrayendo el gasto (flecha sólida hacia arriba) aleja de una situación de equilibrio, puesto que empeora el desempleo.

Gráfico 2
Equilibrio interno y externo y opciones de política económica

EQUILIBRIO INTERNO (YPE) Y EXTERNO (X=M)
YPE
Y-A
S y D
X=M
D y D
Políticas de variación de A
Políticas de competitividad

Fuente: elaboración propia.

Con superávit y desempleo (cuadrante SD superior), es factible ampliar el gasto para tener mayor actividad económica y empleo, pero se deteriora el equilibrio externo (flecha sólida descendente) ya que las importaciones crecen y puede darse que no se alcance el pleno empleo con expansión de A, por las situaciones deficitarias de cuenta corriente que surjan. Aquí también se puede sostener que las políticas de expansión del gasto no son suficientes, contradiciendo en parte lo que plantea la macroeconomía tradicional.

Las políticas de desarrollo productivo y competitividad asociadas con la situación que refleja el nivel del tipo de cambio real (línea segmentada) generan un efecto de solución simultánea de los desequilibrios de cuenta corriente con la disminución del desempleo y la consecución del PIB potencial de manera sostenible. En el caso D y D, se expanden las exportaciones, ya que al mismo tiempo que significan más actividad productiva, suministran poder de compra externo para la expansión de las importaciones y de la actividad económica en general.

El caso S y D, que no es muy problemático, puede dar lugar al desarrollo de políticas de competitividad a ser impulsadas por una expansión de las inversiones, utilizando el superávit de cuenta

corriente de manera que se amplíe la capacidad productiva, y desplazando el PIB potencial o desplazando hacia arriba la frontera de posibilidades de producción. Con superávit y desempleo (área S y D), es factible aplicar políticas de expansión del gasto o absorción para tener mayor actividad económica y empleo, en tanto el superávit da margen para un aumento de las importaciones.

Sin embargo, en una perspectiva dinámica, se puede llegar a deteriorar el equilibrio externo por la necesidad de continuar el ritmo de crecimiento con importaciones que también crecen; entonces se llega a situaciones deficitarias de cuenta corriente antes de alcanzar el nivel de pleno empleo. Por ello, para sostener una dinámica de crecimiento acelerado se requiere sostenibilidad de la balanza de pagos, la cual fundamentalmente se logra mediante exportaciones crecientes y sustitución eficiente de importaciones.

Las políticas de desarrollo productivo y competitividad generan, por tanto, un efecto de solución simultánea de los desequilibrios de cuenta corriente con la disminución del desempleo y la consecución del PIB potencial de manera sostenible. Se hace mayor el dilema de esas políticas, con desempleo y déficit (D y D), expansión de las exportaciones y mejora de la sustitución de importaciones; ya que al mismo tiempo que significan más actividad productiva, suministran poder de compra externo para la expansión de la actividad económica en general y el empleo. En el caso S y D, que expresa la situación positiva del superávit, se debe pensar en la sostenibilidad del equilibrio externo y aprovechar la coyuntura favorable (precios o demanda elevadas) aplicando una perspectiva de sostenibilidad futura y creando mayores capacidades productivas y de disminución de la restricción externa.

4.3 La inversión y su financiamiento

El factor dinámico en el equilibrio ingreso-gasto en una economía es la inversión, la cual está estrechamente conectada con la situación de la producción y su dinámica de desenvolvimiento. El gasto en inversión será la fuente para que se evolucione al PIB potencial; aunque si se da el caso de una capacidad instalada ociosa, el gasto de inversión financiará primeramente el capital de trabajo y no un nuevo *stock* de capital.

De manera contable, el gasto de inversión incluye la variación de existencias, la depreciación de los bienes de capital en uso y la adición o ampliación del *stock* de capital; de ahí que el concepto de inversión neta de capital fijo (neta de depreciación) sea indicador relevante en el análisis. En las cuentas nacionales, el indicador estadístico más cercano al concepto de inversión aquí utilizado es la *formación bruta de capital fijo*, que incluye las adiciones al *stock* de capital y las reposiciones del capital consumido.

La inversión en capital humano no es considerada contablemente como inversión sino como gasto en educación o capacitación, aunque constituye un importante elemento que explica el crecimiento, potenciando la productividad del trabajo. Los agentes del proceso de inversión son las empresas, que a mayor nivel de producción alcanzado tienen mayor interés por realizar la ampliación de su *stock* de capital para incrementar la producción. Asimismo, a la hora de decidir, contrapesan los costos y los beneficios de utilizar capital nuevo para incrementar la producción. Especial influencia tienen en las decisiones de inversión las percepciones sobre el desempeño futuro, ya que esas decisiones se toman en condiciones de incertidumbre.

El financiamiento de la inversión es un aspecto central que tiene relación con el ahorro nacional y el ahorro externo. En una situación de economía cerrada, la fuente de la inversión es el ahorro nacional exclusivamente, mientras que con relaciones económicas externas, el ahorro del exterior puede complementar al ahorro interno para una mayor tasa de inversión.

La transformación del ahorro en inversión depende en mucho del desarrollo de la intermediación financiera o del mercado de fondos prestables, que bien concebido y gestionado estimula el ahorro y promueve la inversión con un menor costo para la sociedad, por la disminución de los costos de transacción.

Entre las modalidades de acceso al ahorro externo existen cuatro principales: 1) crédito con garantía soberana, 2) ayuda al desarrollo, 3) inversión directa (IED) y 4) inversión de cartera (IEC). De las cuatro modalidades, la más estable con respecto a los procesos de formación de capacidades productivas es la IED, ya que implica

que el inversionista extranjero asume el riesgo del emprendimiento y espera una recuperación y reproducción de su actividad de largo plazo, para lo que debe realizar una transferencia de tecnología y *know-how* [conocimientos, experiencia].

En segundo lugar, como fuente para desarrollo productivo estarían los créditos blandos para el desarrollo que tienen componentes de crédito propiamente dicho y de ayuda al desarrollo, aplicándose a infraestructura, inversión social e inversiones públicas de gran efecto multiplicador. En cambio, la inversión externa de cartera implica alternativas más riesgosas y de carácter procíclico que generan tensiones cambiarias, pues se mueven súbitamente por determinantes especulativos.

Otra forma adicional de ahorro doméstico para financiar la inversión se relaciona con el superávit fiscal, que puede complementarse al ahorro privado colocando recursos de fomento de la inversión productiva o financiando directamente la inversión pública como elemento coadyuvante y estimulante de la inversión privada. Los recursos públicos que generan líneas de financiamiento para la modernización productiva, la investigación e innovación y el desarrollo empresarial desempeñan un rol principalísimo en la inversión productiva, bajando el costo del financiamiento y promoviendo sectores que derraman externalidades positivas en el entorno productivo.

4.4 Políticas neutrales y políticas selectivas

Las políticas neutrales u horizontales se aplican con una visión general para afectar (beneficiar) a todos los sectores de la economía, sin selectividad ni discriminación. Se sustentan en instrumentos que tienen por objetivo mejorar el ambiente de funcionamiento de la economía en general. La idea es que el Estado debe enfocarse en la provisión de bienes públicos bajo el criterio de que será el mercado el que apuntale aquellos sectores que cuentan con fortalezas y potencialidades. Son típicas políticas neutrales las que propenden a generar un ambiente adecuado para los negocios, en disminuir los costos de transacciones y facilitar las posibilidades de asignación eficiente de recursos, entre otras cosas. Asimismo, lo son también la formación de los recursos humanos en general, el desarrollo de

infraestructura, la creación de instituciones eficientes, la provisión de marcos regulatorios claros y funcionales, entre otros.

Las políticas verticales o selectivas están orientadas a resolver fallas de mercado como, por ejemplo, las fallas de información y coordinación, y también a promover la innovación y el incremento de productividad de sectores o subsectores de la economía. Como resulta difícil focalizar sectores amplios y éstos presentan una heterogeneidad significativa, los complejos productivos se convierten en objetivos más precisos y específicos de estas políticas, con la inclusión del conjunto de actividades de producción, servicio y comercio que componen los eslabonamientos de agregación de valor respectivos.

El punto de partida de las políticas verticales o selectivas es la selección de sectores/*clusters* nuevos o existentes de actividades económicas para: 1) la provisión de bienes públicos, como infraestructura, control sanitario, solución de problemas de logística, entre otros; y 2) la implementación de políticas más intrusivas en el mercado, como investigación para mejoras en productos y procesos específicos, adopción de tecnologías, protección intelectual, cuotas de importación específicas, subsidios e incentivos financieros diseñados y aplicados a los sectores seleccionados, en un nuevo contexto de economías abiertas.

Son ejemplos de las políticas para enfrentar las fallas de información los subsidios, la protección comercial o provisión de *venture capital* a nuevos emprendimientos en industrias no tradicionales. Estos apoyos deben dirigirse a los innovadores, según estrictos requerimientos de ejecución y eficaz monitoreo.

En relación con las fallas de coordinación hay diversos tipos de iniciativas: 1) apoyo para la coordinación intrasector privado; 2) subsidios *ex ante* con garantías de inversión que sólo se paga *ex post* en caso de que el proyecto tenga éxito; 3) subsidios y apoyo a actividades, adopción y desarrollo tecnológico, entrenamiento, nuevos servicios o bienes provistos por el Estado con efectos de escala y aglomeración que no pueden ser logrados por el sector privado o generación de incentivos para que el sector privado los provea.

Se señala al neoliberalismo como el enfoque que plantea las políticas neutrales y al estructuralismo como el que plantea políticas selectivas. El neoestructuralismo plantea la necesaria complementariedad de estos dos tipos de políticas, ya que en determinadas circunstancias las políticas neutrales pueden ser muy efectivas para desarrollar competitividad sistémica. En cambio, la efectividad de algunas políticas depende de su adecuada focalización, de manera que las políticas sectoriales pueden resultar efectivas en apuntalar sectores, subsectores o empresas que logren éxitos para proveer externalidades positivas al resto de la economía.

Ambos tipos de política son complementarios, siguiendo un enfoque de transformación productiva. Está claro que con políticas neutrales exclusivamente se tiende a fortalecer un patrón de especialización basado en ventajas comparativas, porque está en las fuerzas del mercado esa especie de tendencia natural. Mientras, el proceso más dinámico de creación de nuevas ventajas competitivas muchas veces requiere de estímulos e intervenciones propiciantes, es decir de políticas sectoriales.

La competitividad sustentada en el conocimiento y la creciente productividad definirá una nueva agenda de actuación complementaria entre la empresa, las instituciones públicas y el sistema educativo, incorporando la orientación estratégica que señala que mucho de lo que hay que hacer para desarrollar competitividad requiere tanto de intervenciones para superar las barreras estructurales de la economía en tanto un todo como también de intervenciones sectoriales.

Existen varios argumentos para indicar que no es posible adquirir nuevas ventajas competitivas sin una intervención focalizada sobre objetivos específicos. Las fallas de mercado que caracterizan a los países de industrialización tardía o de atraso persistente son el tipo de circunstancias que ameritan intervenciones puntuales compensatorias. La selectividad incorpora el argumento de que la innovación y la competitividad en tecnologías de punta derraman externalidades positivas. El debate incorpora cuestionamientos a la tendencia conocida como "optimismo burocrático", que supone un Estado y una burocracia que actúa racionalmente y a la que se le puede asignar diversas tareas y roles que cumplirá con eficiencia.

Aplicada en países con escaso desarrollo institucional así como bajos niveles de ingresos y ahorro, resulta en que los recursos tienen empleos alternativos y costos de oportunidad, por lo que el proceso de diseño e implementación de políticas selectivas requiere de una alta cualificación institucional y técnica.

Las políticas selectivas son de difícil implementación debido a las dificultades de monitoreo para evitar acciones oportunistas, rentistas y la continuidad de proyectos sin futuro. Para evitar estos problemas, se requiere una adecuada arquitectura institucional para la toma de decisiones que minimicen los riesgos de apropiación indebida de rentas tanto por actores privados como por funcionarios inescrupulosos; esto se logra con la implementación de mecanismos de monitoreo continuo, con transparencia en la información y con oportunas correcciones en las políticas. Es por eso que esta nueva orientación dedica mucha atención a consolidar un tipo de institucionalidad para la promoción de esfuerzos cooperativos entre el sector público y el privado que logren superar tanto las limitaciones del mercado como las del Estado. Entre las fallas del Estado están: 1) que éste no es omnisciente y, por lo tanto, tiene enormes dificultades para recolectar información suficiente y oportuna sobre la naturaleza de las fallas de mercado que bloquean la diversificación productiva, y 2) que las políticas de promoción productiva están abiertas a la corrupción y al comportamiento rentista. Cualquier sistema de incentivos para promover nuevas actividades puede convertirse en un mecanismo de transferencia de rentas para empresarios y burócratas inescrupulosos o corruptos.

En otras palabras, es importante reconocer que son decisiones difíciles los tipos de actividad a promover, los mercados que se debe penetrar y cómo intervenir, y que *a priori* no son claramente identificables de manera unilateral por los formuladores de políticas. Por esto, el enfoque exitoso se funda en la búsqueda continua de los objetivos de intervención en entornos institucionales y técnicos, propiciadores de interacciones y comunicación entre el sector público y el privado.

En relación con este desafío, son iluminadores los resultados del estudio de Evans (1995) sobre las características institucionales de los

Estados desarrollistas que tuvieron éxito en la promoción de la transformación industrial en la posguerra (Japón, Taiwán, Corea del Sur en mayor medida, y Brasil e India en menor medida). El autor resalta la importancia del difícil equilibrio entre el aislamiento burocrático (al estilo de Max Weber) y la intensa inmersión en la estructura social circundante que lograron los Estados desarrollistas; a este equilibrio el autor denomina "autonomía enraizada". Se refiere a la coherencia corporativa construida sobre la base de la adhesión y solidaridad de funcionarios alineados con propósitos colectivos socioestatales que les permite aislarse de las presiones particularistas de la sociedad. Está enraizada en tanto que esta burocracia está inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos de intervención pública.

Como explica Evans, no se trata de una autonomía relativa en el sentido marxista —constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación capitalista—, sino de una autonomía inserta en la sociedad que establece canales necesarios para que el aparato estatal reúna, procese y difunda las informaciones relevantes para la toma de decisiones sobre la base de consensos con los actores privados. En este sentido, los desafíos de la construcción institucional de burocracias estatales para la transformación productiva no se limitan a la pericia y la perspicacia de los tecnócratas que las integran, sino a la incorporación de adecuadas vinculaciones con las estructuras sociales circundantes, en un proceso de cambio institucional de largo plazo.

Se ha identificado las siguientes características institucionales en los Estados que con mayor éxito impulsaron políticas de transformación productiva:

- Marco institucional que propicie relaciones continuas entre los actores públicos y privados, y que por un lado permita los aprendizajes mutuos sobre las oportunidades y obstáculos del tejido económico y por el otro resguarde la necesaria autonomía del sector público frente a los riesgos de cooptación y rentismo de parte del sector privado en concubinato con el sector público.

- Procesos largos de aprendizaje colectivo y codificado por medio de la consolidación de un cuerpo de profesionales y técnicos idóneos y capaces; la construcción de la memoria institucional; la creatividad para experimentar complementada con la capacidad para minimizar los costos de los fracasos; el fortalecimiento de redes de colaboración institucional dentro del Estado y con universidades y centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de información, y la implementación reflexiva de monitoreo y seguimiento bajo principios de una rendición de cuentas [*accountability*] democrática y de legitimidad.
- La selección de las funciones y tareas que debe priorizar el Estado frente a las limitaciones de sus recursos y a las dificultades de construcción de nuevas capacidades. En este sentido, es importante hacer frente a la tendencia generalizada de presumir que "los recursos imprescindibles para emprender nuevas tareas son generados de manera automática en el desempeño de las tareas mismas[…]. La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lenta que el del aumento de las tareas", dice Evans (1995: 44). En este sentido, el autor concluye que "los Estados desarrollistas no sólo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos" (*ibid*.).
- La comprensión de las políticas de promoción productiva como proceso en que los problemas, las prioridades y los medios para enfrentarlos varían a lo largo del tiempo y son específicos según las diferentes cadenas productivas y *clusters*. Este proceso requiere visibilizar y balancear continuamente los problemas emergentes tanto desde el Estado (por ejemplo, la excesiva y errónea regulación o más bien la omisión y carencia de políticas) como desde el mercado (por ejemplo, las fallas de coordinación o de información).

4.5 Bonanza y apreciación del tipo de cambio real

Según la CEPAL (2010), en América Latina la macroeconomía se ha focalizado en conseguir una baja inflación y una situación fiscal disciplinada. Sin embargo, la concentración en estos objetivos "resultó insatisfactoria desde la perspectiva del desarrollo" (CEPAL, 2010: 56). Esa falencia se explica debido a que los equilibrios macroeconómicos conseguidos mediante medidas de *shock* produjeron intensas fluctuaciones de la tasa de crecimiento del PIB que no respondían a cambios estructurales o microeconómicos sino a la inestabilidad de las condiciones macroeconómicas. Tal situación se originó principalmente por la simultaneidad de la aplicación de programas de estabilización —políticas fiscales y monetarias contractivas del gasto que generaron la elevación de la tasa de interés— con la apertura comercial y de los mercados financieros a las inversiones de cartera internacionales (IEC), lo que devino en una afluencia especulativa de capitales que distorsionaba los equilibrios monetario y cambiario logrados.

Al generar una fuerte afluencia de divisas, la apertura financiera produjo una tendencia de apreciación cambiaria que no respondía a las situaciones de equilibrio en el intercambio comercial. Los casos de México en 1994, Brasil en 1998 y Argentina en 2001 son un ejemplo de los problemas que causó está situación, la cual culminó con la salida abrupta de capitales y la inevitable devaluación.

Un efecto similar están produciendo la bonanza en la balanza de pagos —que más recientemente se observa en varios países de América Latina debido a la elevación del valor de las exportaciones de recursos naturales, con precios internacionales en alza—, y la expansión impresionante de las remesas del exterior, que, cual renta obtenida sin esfuerzo productivo, favorecen a un número importante de ciudadanos de países de América Latina, como México, Ecuador, El Salvador, Bolivia, Paraguay, etc.

En ese sentido, hay gran similitud entre los efectos que produce una afluencia de capitales y los efectos que produce una variación favorable de los términos del intercambio, ya que ambos producen una oferta incrementada de divisas y desatan equilibrios en el mercado cambiario alejado de los niveles que una producción no tradicional

de productos con mayor valor agregado necesita para poder ser exportada o sustituir importaciones.

Esos efectos coyunturales de bonanza en la balanza de pagos generaron la tendencia a la apreciación cambiaria que, afectando a variables reales, se convierte en un síntoma de la "enfermedad holandesa". Según Bresser-Pereira (2008), esta "enfermedad" consiste en una falla de mercado debida a la existencia de recursos naturales baratos y abundantes (incluida la mano de obra de bajo costo) que producen rentas ricardianas y una situación de equilibrio en el mercado cambiario de apreciación de la moneda nacional, diferente a los niveles requeridos para tornar competitivos a los bienes comerciables con valor agregado.

La apreciación del tipo de cambio acrecienta los costos de producción, lo que conlleva el debilitamiento del proceso de diversificación de exportaciones que se estaba promoviendo. Al respecto, dice Bresser-Pereira (2008: 5):

> En los países que sufren la enfermedad holandesa existen dos tasas de cambio de equilibrio: la tasa de cambio de equilibrio "corriente" —que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente de un país, y es por lo tanto también la tasa de mercado, a la cual el mercado debe converger—; y la tasa de cambio de equilibrio "industrial" —que posibilita la producción de bienes comerciables en el país, sin necesidad de aranceles y subsidios— [...]. Es la tasa de cambio que, en promedio, permite que empresas que usan tecnología avanzada, sean rentables.

En ese sentido, se define al tipo de cambio real de equilibrio (TCRE) como la relación de intercambio comercial entre el país y los demás socios que posibilita el desarrollo del sector de bienes comerciables con valor agregado y da lugar a políticas que eviten que la economía se vea afectada por una tendencia a la desindustrialización llamada "enfermedad holandesa". Una forma de evitar la desindustrialización que amenaza a varios países de atraso persistente consiste en considerar al *boom* de precios de los bienes primarios o el incremento de remesas del exterior como lo que son: situaciones coyunturales y fluctuantes.

En una perspectiva de transformación productiva, es necesario preservar las condiciones que den continuidad al desarrollo de un sector exportador no tradicional y de un sector industrial que atiende al mercado interno de manera eficiente, mediante la preservación de un nivel competitivo en el tipo de cambio. Se puede morigerar los efectos no deseados de la apreciación mediante intervenciones en el mercado cambiario y con la esterilización de los excesos de liquidez en moneda internacional, evitando que sean monetizados en el mercado interno.

La creación de fondos soberanos para atender emergencias o financiamiento de políticas de cambio estructural es una forma que se ha estado practicando en algunos países. También puede ser alternativa una política que promueva convenientemente la reestructuración y ampliación del aparato productivo nacional, mediante la canalización de esos recursos externos para la importación de tecnología de punta en forma de maquinaria y equipos y de *know-how* tecnológico.

4.6 Políticas de promoción para la micro, pequeña y mediana empresa

Las políticas de fomento a la mediana, pequeña y microempresa (PYME) se originan en la identificación de la incongruencia entre la importancia de las empresas de pequeño porte en generación de empleo y su limitado liderazgo en el crecimiento económico. Algunos de los problemas que limitan la posibilidad de las PYME para posicionarse mejor en el desarrollo económico y social de los países son: los bajos avances tecnológicos; la disparidad creciente de productividad en relación con los sectores extractivistas; la limitada cooperación interempresarial; la baja calificación de la mano de obra; las dificultades de acceso a financiamiento, y el desarrollo gerencial insuficiente.

De la misma manera, si se revisa el comportamiento de las PYME en la región durante la década de 1990, se encuentra tres factores limitantes: 1) condiciones macroeconómicas desfavorables para el desarrollo del sector; 2) efectos negativos de la liberalización del comercio en la reestructuración sectorial de la producción de las PYME industriales, y 3) insuficiencia de las políticas públicas destinadas a su fomento con resultados dispares entre los países (Peres y Stumpo, 2002).

El justificativo para las políticas de fomento de las unidades de reducido tamaño descansa en varios argumentos. El primero es el reconocimiento de las fallas de mercado que afectan específicamente a este sector, limitando su crecimiento y productividad. Entre estas fallas se destacan las limitaciones del mercado financiero para medir el riesgo de los préstamos; las limitaciones de información de los propietarios de pequeños negocios sobre los beneficios de decisiones tales como asistencia externa o capacitación a los empleados, y la ausencia de servicios y productos ofertados en pequeña escala o a la medida de las necesidades de este sector (costos fijos y retornos menores). Para superar estos problemas se recomienda políticas orientadas a fomentar la organización y coordinación de las empresas para acceder a los servicios y productos.

El segundo argumento se funda sobre el potencial de las PYME para incrementar la competitividad y el "emprendedurismo", y consecuentemente los beneficios externos para la eficiencia, innovación y crecimiento de la productividad agregada. Aquí se recomienda políticas orientadas a incrementar los procesos de innovación e incremento de productividad.

El tercer argumento es de carácter social; descansa sobre el hecho de que las PYME son intensivas en trabajo y que el costo de generación de empleo en ellas es menor que en una empresa grande. De ahí la justificación de políticas de fomento del sector para la generación de sinergias entre generación de empleo, crecimiento económico e inclusión social.

Hasta la década de 1980, los programas públicos de fomento de las PYME se centraban principalmente en subvenciones directas (como agencias de primer piso) por medio de préstamos con interés subvencionado y largos periodos de amortización. Estos créditos eran concedidos por bancos nacionales con amplia flexibilidad en los plazos de pagos. La elevada exposición al riesgo y la deficiencias en la gestión de la cartera de préstamos son algunos de los factores que generaron escasos resultados en estas políticas.

La evaluación negativa y el nuevo contexto político en la región a partir de la década de 1980 resultaron en la reorientación de las

políticas, con la reestructuración de las instituciones públicas de fomento de las PYME. La gran novedad de los programas para las PYME está en haberse orientado hacia políticas de integración y fortalecimiento de los tejidos productivos para potenciar las eficiencias colectivas de cadenas productivas o *clusters*. Sobre la base de los estudios sobre los distritos industriales en Europa y otras partes del mundo, donde aglomeraciones territoriales de empresas de pequeño porte lograron insertarse con éxito en nichos del mercado internacional, se abrió una nueva línea de análisis sobre la producción en pequeña escala en la década de 1990.[11]

Sensenberger *et al.* (1991) encontraron que la competitividad de los distritos industriales en Europa no se fundaba en costos bajos de los factores de producción —mano de obra barata en un mercado de trabajo no regulado, abundancia de tierra e insumos—, sino más bien en incrementos de eficiencia y en continua innovación, y, consecuentemente, en incremento de productividad, ganancia y salario. La vía de alto valor (*high-road*) en contraposición a la vía de bajo valor (*low-road*) se convierte en una estrategia de innovación para el incremento de valor agregado.

La vía de alto valor implica: 1) mejoras continuas de procesos de transformación de las materias primas con la introducción de nuevas formas de organización del sistema productivo, introducción de nuevas tecnologías, formación y capacitación continua; 2) mejoras de producto con el desplazamiento hacia productos con más valor agregado; 3) mejoras funcionales con la adquisición de nuevas y superiores funciones en la cadena con una mayor focalización de actividades, y 4) mejoras intersectoriales con la aplicación de competencia para moverse en nuevos sectores adyacentes. Desde esta perspectiva, se propone fortalecer la posición de las unidades de pequeño porte en el entorno económico e institucional, considerando las políticas dirigidas a este sector como parte de un proceso más amplio de reestructuración industrial, en que la competencia no

---

11 Para conocer la bibliografía sobre las unidades de pequeño porte desde los estudios sobre informalidad hasta las cadenas productivas, aglomeraciones y *clusters* y su impacto sobre las políticas de fomento productivo para el sector, consultar Wanderley (2002 y 2005).

necesariamente tiene que fundarse en condiciones de trabajo y de salarios bajos; esto es, la vía de bajo valor.

La idea es que las empresas de pequeño porte, cuando están organizadas en redes de firmas que compiten y cooperan simultáneamente, pueden transformar las desventajas asociadas a su tamaño reducido en ventajas para enfrentar los desafíos de mercados crecientemente exigentes y cambiantes. La combinación entre competencia (en precio, en calidad y entrega) y cooperación (por medio de subcontratación, alianzas estratégicas y otras formas de colaboración)[12] permite a las unidades de pequeño porte lograr economías de escala y de ámbito mediante procesos continuos de innovación e incremento de productividad.

Para impulsar la cooperación, se recomienda fortalecer la asociatividad como medio para impulsar procesos de aprendizaje colectivo con el potenciamiento de la circulación y creación de conocimiento entre empresas participantes. De esta forma, se potencia las capacidades de identificación de nuevas necesidades de los clientes, nuevas posibilidades tecnológicas, comerciales o productivas mediante la investigación conjunta, disminuyendo los costos individuales de estos procesos. El incremento de la productividad se produce como consecuencia de la creciente especialización de cada empresa y la complementariedad entre las empresas, así como del poder de negociación de éstas con el Estado y con otros actores económicos y la disminución de los costos de transacción.

El interés en la promoción de *clusters* se multiplicó desde 1990. Son varios los proyectos que fomentan la asociatividad entre empresas en sectores priorizados para que puedan transitar de ventajas de primera naturaleza —abundancia de recursos naturales, bajos costos laborales, su proximidad a medios naturales de comunicación y sus

12 Como por ejemplo la cooperación para la capacitación y la formación de mano de obra; la compra de materia prima; la adopción y adaptación de nuevas tecnologías; el acceso a tecnologías de información y comunicación; la provisión de infraestructura; la provisión de bienes y servicios públicos o semipúblicos como medidas de sanidad; la regulación y el control de calidad; el acceso a mercados; el relacionamiento con el sector público, entre otros.

condiciones climáticas— a ventajas de segunda naturaleza —innovación, desarrollo tecnológico, incremento de productividad—.

4.7 Experiencias exitosas de políticas de desarrollo productivo en Sudamérica

Si se revisa a las agencias que fomentan el desarrollo de las PYME en la región, se encontrará predominancia de una visión orientada al mercado, por medio del desarrollo de organizaciones de tipo empresarial con un alto grado de autonomía con respecto al gobierno. Los programas están dirigidos a adoptar sistemas de gestión orientados al mercado y a incrementar la capacidad técnica para innovar en procesos y productos con el incremento de la productividad y la capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales, dentro del marco de una economía abierta.

La orientación a mercados se operativiza mediante la búsqueda de resultados con el financiamiento conjunto (subsidios y cofinanciamiento por parte de las empresas) y la atención centrada en los clientes (incorporación de los diseños de sus clientes en sus proyectos) y uso de contratación externa (de instituciones privadas).

Paralelamente, se observa diferencias importantes en el grado de autonomía de las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo de las PYME en términos de su capacidad para cumplir objetivos gubernamentales sin quedar cautivas de los intereses de grupos particulares (en el seno del gobierno o en la sociedad civil). La autonomía jurídica, la amplitud de representación, la transparencia en la información (sobre los programas y los presupuestos aprobados y ejecutados) y la realización de evaluaciones sistemáticas e independientes son los indicadores más importantes de la autonomía institucional que permite eludir interferencias políticas tales como el clientelismo para llevar a cabo una gestión responsable. Se espera que cuanto más y mejores evaluaciones de los programas haya, éstos serán más eficaces en fomentar el desarrollo de las PYME.

A continuación se desarrolla una síntesis sobre las experiencias institucionales de mayor éxito en la región —CORFO en Chile y SEBRAE en Brasil— para la promoción del desarrollo productivo,

con especial fuerza en la pequeña y mediana empresa. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue creada en 1939 y después de un proceso de reestructuración en la década de 1990, se ubica actualmente en el centro de una red institucional de fomento del desarrollo productivo en Chile. El Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE), cuya creación data de 1972, con varias modificaciones a lo largo de las siguientes décadas, se sitúa en la actualidad como una institución sólida para el apoyo al desarrollo y la competitividad de los pequeños negocios.

4.7.1 CORFO en Chile

La estatal CORFO fue creada con el objetivo de fomentar la industrialización en Chile para sustituir las importaciones y la exportación de productos agrícolas. Sus actividades fueron redefinidas a lo largo de las siguientes décadas y hacia 1970 CORFO se concentró principalmente en invertir en las industrias relacionadas con el cobre y sus derivados, el programa siderúrgico, la industria eléctrica, la industria química, el petróleo y la petroquímica. Fue durante este periodo que se creó la Oficina de Planificación Nacional y CORFO se convirtió en una institución responsable del sector industrial.

A mediados de los años ochenta, CORFO sufrió un proceso de privatización que debilitó su rol de promotor del desarrollo industrial. A partir de los años noventa, con el retorno de la democracia, CORFO se abocó a sanear su déficit, ocasionado por las privatizaciones y la existencia de una cartera de créditos de alta morosidad. Durante ese periodo, CORFO decidió finalizar su actuación directa como institución financiera. Su nuevo objetivo fue proporcionar al sector empresarial, por medio del sistema financiero privado, recursos a largo plazo que fueran compatibles con el desarrollo de proyectos de inversión.

A partir de 1992 emprendió nuevos proyectos orientados a la modernización de las PYME, con la promoción de la innovación tecnológica, el desarrollo cooperativo y la asistencia técnica. A comienzos de 2000, el modelo de desarrollo económico chileno dejó de ser puramente neutral con la incorporación de elementos de selectividad. En 2005 inició un proceso de estudio e identificación

de las áreas y sectores prioritarios. En 2006, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad definió la política de innovación con el objetivo de duplicar el PIB per cápita para 2020. Se decidió impulsar selectivamente los sectores con mayor potencial competitivo del país donde la demanda mundial crece más rápidamente. Se identificó 33 sectores, de los cuales se eleccionó once para iniciar un trabajo con ocho agrupados en cinco *clusters*: alimentario, minero, turismo de interés especial, agrícola y servicios generales.

El comité de ministros mandó a CORFO elaborar el Programa Nacional de *Clusters* y brindar soporte metodológico, financiero y operativo a las secretarías ejecutivas de los consejos estratégicos público-privados de los *clusters*. En 2008 se instaló dichos *clusters* con la conformación de los consejos estratégicos, la elección de los secretarios ejecutivos y la elaboración de las agendas específicas. A principios de 2009 se validó y consensuó las agendas en los consejos estratégicos y se inició su implementación mediante un portafolio de proyectos y el apalancamiento de recursos para su financiamiento desde servicios e instituciones públicas y privadas. En cada *cluster* se definió objetivos para los ejes de innovación, capital humano, desarrollo de proveedores y asociatividad.

En términos generales, CORFO es una institución pública de servicios no financieros y un banco de desarrollo cuyo interés principal son las pequeñas y medianas empresas con diversas líneas de actividades dirigidas a atender la demanda sobre la base de cofinanciamiento y contratación externa de servicios, provistos por una extensa red de intermediarios privados y públicos. El gobierno chileno mantiene el control de la institución y define sus objetivos estratégicos globales; al mismo tiempo, como empresa pública, CORFO dispone de presupuesto propio y tiene atribuciones para tomar decisiones. Cuenta con un consejo que está integrado por una amplia variedad de representantes del sector privado y también por representantes de varios ministerios; sostiene procesos continuos de evaluación externa e independiente para cada uno de sus programas.[13]

---

13 Para más detalle consultar www.corfo.cl

En el marco de una política guiada especialmente por la demanda, CORFO ofrece un conjunto de instrumentos orientados a apoyar el inicio de negocios innovadores; financiar la empresa mediante diversos programas; obtener, crear o difundir tecnología, y apoyar la innovación de productos y procesos.

4.7.2 El SEBRAE en Brasil

El Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE) fue creado en 1972 como una organización gubernamental cuyo objetivo era posibilitar la competitividad y la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas. En 1990 se convirtió en una organización privada sin fines de lucro que se financia con el impuesto del 0,3% sobre las nóminas salariales de las empresas brasileñas. Estos fondos no están sujetos a debate en el Congreso ni están vinculados de forma alguno con el gobierno federal. En este sentido, el SEBRAE tiene un alto grado de autonomía tanto en su presupuesto como en la toma de decisiones. Tiene una sede central en Brasilia y vientisiete oficinas distribuidas en todos los estados del Brasil.[14] El nuevo documento de direccionamiento estratégico del sistema SEBRAE (2009-2015) sintetiza los resultados del proceso de discusión interna con la participación de diversos actores internos (gestores, coordinadores, gerentes, directores y consejeros) y externos (asociados, confederaciones, federaciones, instituciones financieras, gobiernos municipales, estaduales y federales) en la institución. El proceso se orientó a actualizar los objetivos para llevar a cabo la misión de apoyar el desarrollo y la competitividad de los pequeños negocios y del emprendimiento en todo el país, según un grado de exigencia de tipo "clase mundial", considerando los cambios en el escenario económico y social y la acumulación de experiencia de parte del SEBRAE.

Actualmente, su meta es realizar ese apoyo en un escenario globalizado. Las cuatro principales áreas de actuación del SEBRAE son: la articulación de políticas públicas orientadas a la generación de un ambiente institucional más favorable; el acceso a nuevos mercados; el acceso a tecnología e innovación, facilitación y ampliación del

14 Para más detalle, consultar www.sebrae.com.br

acceso a servicios financieros, y el estímulo al asociativismo. Define como herramienta básica la información, la cultura del aprendizaje y del uso del conocimiento para garantizar una gestión competitiva, eficiente y moderna.

La asistencia a las PYME en temas organizacionales, gestión, capacidad tecnológica y solvencia financiera se da mediante un conjunto de productos —cursos, consultorías, entrenamientos, seminarios, encuentros, publicaciones, entre otros—. La gestión por resultados está focalizada en la coordinación, sistematización y diseminación de información, orientación y buenas prácticas entre todos los agentes. La misión del SEBRAE es actuar como agente catalizador de las iniciativas para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, generando resultados crecientes y de impacto para el desarrollo sostenible del Brasil. De la misma forma, el SEBRAE tiene como meta incentivar el "emprendedurismo" por medio de soluciones articuladas para la estructuración de las micro y pequeñas empresas.

Uno de los resultados del trabajo del SEBRAE en la línea de implementación de políticas públicas fue la aprobación de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa en 2006, la cual establece un marco institucional y regulatorio simplificado y beneficioso para el desarrollo de las PYME con un conjunto de estímulos que deben prevalecer para el segmento en las tres esferas gubernamentales (federal, estadual y municipal) incluyendo el área tributaria. Entre estos dispositivos están el simple federal, que reduce la burocracia, la carga tributaria y los costos de operación, y la compra gubernamental. La ley también establece la unificación de todos los trámites en una misma instancia, la cual se encarga de redireccionar la información hacia los diferentes órganos públicos. Con esto se reduce los pasos requeridos y los costos para la formalización de las unidades económicas de pequeño porte.

El SEBRAE dedica especial atención al fortalecimiento de la gestión integrada por resultados, con actividades dirigidas a la creación y manutención de mecanismos de diseminación de información, orientación y buenas prácticas entre todos los agentes del sistema SEBRAE, en todo el territorio nacional (veintisiete agencias), para asegurar la convergencia de objetivos, acciones y proyectos respetando

las particularidades locales y regionales. De igual manera, desarrolla acciones para mejorar la contratación, seguimiento y evaluación de las personas invirtiendo en la formación continua y en la retención de competencias, tanto entre sus colaboradores internos como los externos, con la gestión de relacionamiento interpersonal y la motivación. Paralelamente, el SEBRAE desarrolla e implementa el proceso de gestión de conocimiento por medio de la captación, generación y búsqueda constante de mejores prácticas en el Brasil y el exterior para apoyar la actuación de las micro y pequeñas empresas en áreas estratégicas (mercado, gestión, innovación, tecnología, inteligencia competitiva, entre otras) así como el conocimiento actualizado de la realidad y los mercados en que aquéllas actúan. También está la continua mejora de las tecnologías de información y comunicación en su aplicación para el atendimiento al público. Para el monitoreo de los resultados institucionales, el SEBRAE está desarrollando un sistema de indicadores para la evaluación de sus nuevos objetivos estratégicos.

CAPÍTULO II

El sector real de la economía y la evolución del balance ahorro-inversión

1. 1990-2009, veinte años en la economía boliviana

La economía boliviana emerge en la década de 1990, en pleno proceso de superación de una crisis profunda —con graves desequilibrios fiscales y macroeconómicos, enormes restricciones en la balanza de pagos, inflación galopante y tasas negativas de crecimiento—, hacia un nuevo ciclo o periodo de crecimiento positivo con estabilidad de precios y lenta superación de las restricciones fiscales y externas. El ciclo se inicia en un escenario donde están frescos los acontecimientos registrados en la década de 1980: un impactante deterioro de las condiciones económicas con caída en todos los indicadores, como la tasa de crecimiento del PIB, el ingreso real per cápita, las exportaciones, las cuentas fiscales y la elevación desmesurada de los precios y la deuda externa. Según el análisis de varios economistas, las causas de la crisis de los años ochenta tienen relación con los desequilibrios que se fueron acumulando durante las décadas anteriores —principalmente la de 1970— y se hicieron muy visibles en coyunturales circunstancias de precios bajos de los bienes exportables y de cambios en las condiciones de financiamiento externo que aparecieron en los primeros años de 1980 (Morales, 1987; ILDIS, 1987; Sachs-Larrain, 1994).

Pese a los esfuerzos sostenidos de inversión privada y pública, que se orientan a la diversificación productiva y a la sustitución de importaciones bajo el modelo de capitalismo de Estado, no se logró los objetivos de transformar la modalidad de inserción internacional de la economía boliviana, fundada principalmente en la exportación de minerales. Es así que el periodo estatista concluye en un proceso

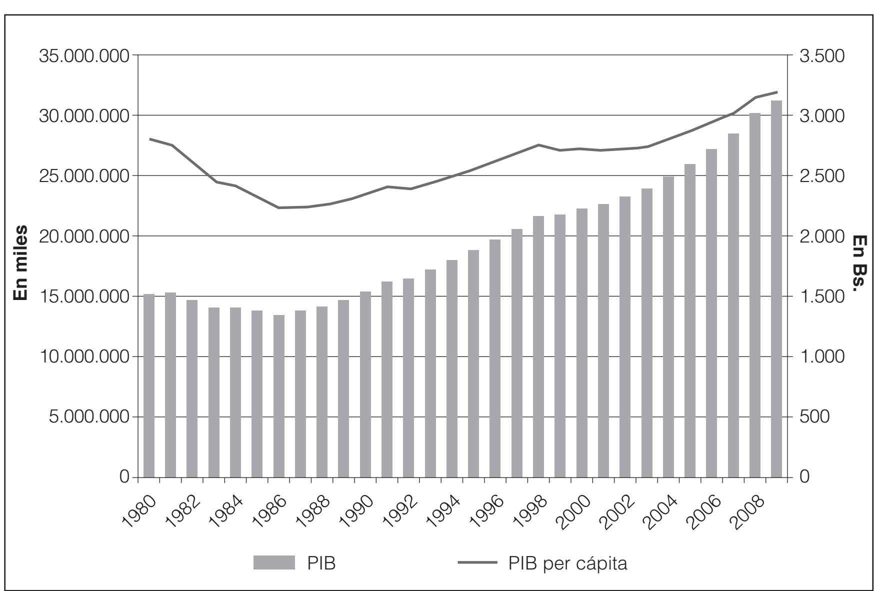
hiperinflacionario, resultado de la caída de los precios de las exportaciones de minerales y la crisis de la deuda externa.

La caída del ingreso real per cápita es el indicador más explícito del deterioro que tuvo la economía durante la década de 1980, ya que en términos constantes (a precios de 1990), en 1980 este ingreso alcanzaba a 2.805 bolivianos y a 2.298 bolivianos en 1989; es decir, en una década, hubo un deterioro de -18,1% en el ingreso promedio por habitante. El nivel del PIB per cápita de 1980 se recuperará recién en el año 2005, cuando llega a 2.869 bolivianos, lo que indica la contundencia de la crisis y lo costoso de la recuperación.

El plan de estabilización, de agosto de 1985, logró frenar el proceso hiperinflacionario que había alcanzado a 8.275% al año. Fue un plan ortodoxo que incorporó medidas clásicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, como la disminución del gasto público; una política monetaria contractiva; la disminución del empleo público; la apertura de los mercados internos, y la eliminación del control de precios y salarios, los cuales pasaron a negociarse directamente entre empresarios y trabajadores.

El comportamiento del PIB muestra que, sucediendo a periodos de grave contracción de la actividad económica, la recuperación del crecimiento ha sido lograda lentamente y con gran dificultad. Así se tiene que los años inmediatamente posteriores a la aplicación del programa de estabilización, que formaba parte de un programa de ajuste estructural apoyado por los organismos multilaterales y los principales países cooperantes, el nivel de producción de 1980 se alcanza nuevamente diez años después, en 1990, y el ingreso per cápita recién en 2004, veinticuatro años después, como puede verse en el gráfico 3.

Gráfico 3
PIB y PIB per cápita en Bolivia (1980-2009)
(expresado en bolivianos al valor de 1990)



Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010*.

En este sentido, el haber remontado la situación crítica y recuperado el crecimiento económico fue un gran logro; sin embargo, los insuficientes progresos en términos de crecimiento del ingreso real per cápita y la dificultad para alcanzar una modalidad cualitativamente diferente de inserción externa no permiten echar una mirada complaciente sobre el periodo posterior a 1985. La tardanza de veinticinco años en alcanzar el mismo ingreso per cápita de 1980 —ya que recién en 2005 se logra superar el nivel de 1980—, después de un esfuerzo significativo en términos de ajuste económico, y el seguir con un crecimiento real débil demuestran contundentemente un desempeño mediocre, cuyas causas se analizará en adelante.

En veinte años, la tasa de crecimiento poblacional fue de 2,1% promedio, mientras que el PIB (a precios de 1990) creció en un promedio de 3,8%. Se tiene, entonces, que el ingreso per cápita real sólo alcanzó en promedio un crecimiento de 1,7% anual, que es el más bajo de la región sudamericana.

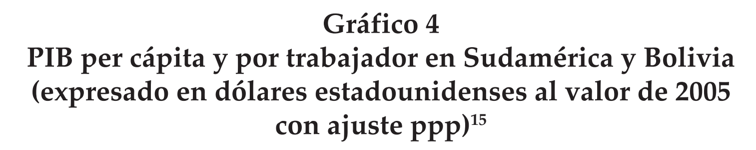
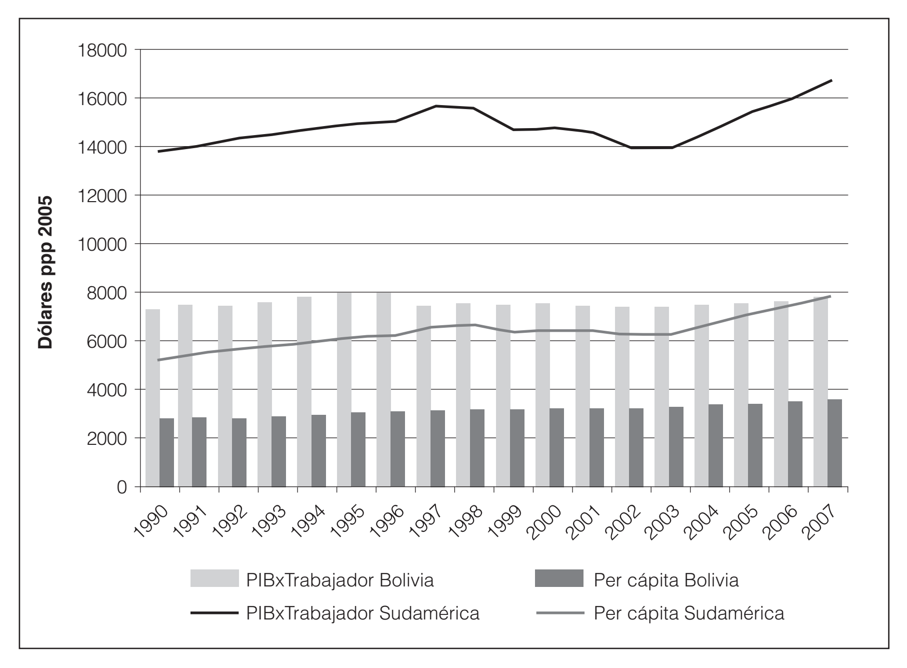


Gráfico 4
PIB per cápita y por trabajador en Sudamérica y Bolivia (expresado en dólares estadounidenses al valor de 2005 con ajuste ppp)[15]



Fuente: elaboración propia con datos de Penn World 2011.

La tendencia que se observa es que la brecha de Bolivia en cuanto a ingreso per cápita con los países vecinos se amplía cada vez más, puesto que en 1990 el promedio sudamericano del PIB per cápita real era superior en 2,4 veces al de Bolivia y para 2009 lo es en 2,74 veces.

15 Ajuste de paridad de poder de compra (ppp); es el ajuste necesario para comparar de una manera real el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al producto interno bruto per cápita en términos de su poder adquisitivo o del coste de vida en cada país.

Cuadro 1
Sudamérica: PIB per cápita real
(en dólares estadounidenses al valor de 2005 con ajuste ppp)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1990	6.822	2.801	6.399	5.637	4.620	4.706	3.793	4.003	6.049	7.810
1995	8.578	3.050	6.787	8.066	5.272	5.108	3.575	4.803	7.749	8.607
2000	9.172	3.223	6.976	9.449	5.817	4.777	3.396	5.024	8.501	8.315
2005	9.975	3.428	7.387	11.220	6.662	5.767	3.554	5.838	8.908	8.552
2006	10.655	3.535	7.586	11.646	7.068	5.890	3.620	6.231	9.278	9.083
2007	11.346	3.619	7.942	12.137	7.524	5.974	3.785	6.753	9.959	9.547
2008	11.853	3.744	8.155	12.585	7.645	6.306	3.895	7.376	10.859	9.764
2009	11.961	3.793	8.160	11.999	7.529	6.171	3.704	7.280	11.069	9.115

Fuente: elaboración propia con datos del Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, de la Universidad de Pennsylvania, marzo de 2011.

Lo preocupante es que éste es un comportamiento que acompaña el desempeño de la economía del país en el largo plazo, ya que el estancamiento y deterioro relativo del PIB per cápita es de varias décadas. Según las estadísticas de Penn World (2011), el PIB per cápita boliviano en 1950 era superior a los de Brasil, Perú, Colombia y Paraguay, entre otros, mientras que actualmente es el menor de toda la región.

1.1 La productividad

El deterioro relativo del ingreso per cápita boliviano en la región sudamericana tiene estrecha relación con la evolución de la productividad, una de cuyas expresiones es el PIB por trabajador, que responde a causas relacionadas estrechamente con la evolución de la modernización productiva y la mejora en las condiciones de la producción —industrial y agrícola— y de los servicios y comercio.

Como se ve en el gráfico 4, en Bolivia el PIB por trabajador no aumentó en un largo periodo de sesenta años, ya que aunque tuvo un crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970, se deterioró por una fuerte caída en la década de 1980 y ni siquiera ha logrado superar o recuperar el nivel de 1950 hasta el día de hoy.

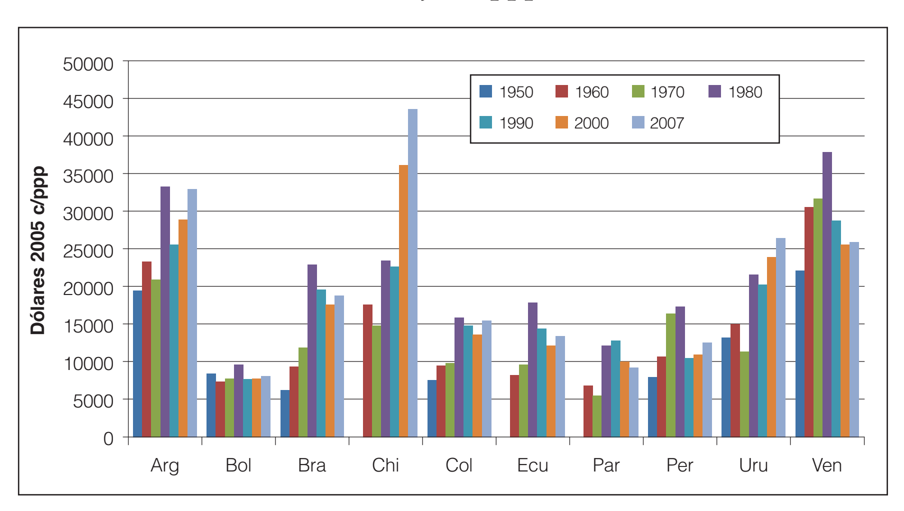
En efecto, en los años recientes, el PIB por trabajador en Bolivia está por debajo del promedio alcanzado en las décadas mencionadas

y su recuperación con respecto a la fuerte caída de la década de 1980 es muy leve. En el periodo 1990-2009, tanto el promedio del PIB por trabajador e incluso el nivel récord de 1998 (8.043 dólares) se mantienen alejados del nivel máximo alcanzado en 1977 (9.807 dólares) y sin alcanzar el nivel de 1950 (8.647 dólares).

Este comportamiento es contrario a la evolución de la mayoría de los países sudamericanos que tuvieron un crecimiento positivo de la productividad, de manera que en los años recientes, respecto de 1950, algunos han logrado que el PIB por trabajador se duplique o más. El desempeño respecto del promedio sudamericano del PIB per cápita boliviano y del PIB por trabajador sigue una misma tendencia de deterioro, con una ampliación de la brecha.

Como se ve en el gráfico siguiente, en todos los países sudamericanos se alcanzó un máximo nivel de PIB por trabajador e ingreso per cápita en la década de 1970; pero en la década siguiente, con la terrible crisis de los años ochenta, se produjo un fuerte deterioro en ambos indicadores, excepto en Paraguay.

Gráfico 5
PIB por trabajador en América Latina
(expresado en dólares estadounidenses al valor de 2005 con ajuste ppp)



Fuente: elaboración propia con datos de Penn World 2011.

Desde esos años, en la mayoría de los casos, no se ha podido volver a alcanzar el nivel de PIB por trabajador de la década de 1970, con excepción de Chile y Uruguay; pero sí se logra recuperar y superar los niveles alcanzados en las décadas de 1950 y 1960. En Bolivia, el PIB por trabajador no aumentó en sesenta años, ya que aunque registró un crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970, éste se neutralizó debido a la fuerte caída de la década de 1980 y no logra recuperar el nivel de 1950 hasta el día de hoy. El caso de Bolivia es aun más grave porque el PIB por trabajador prácticamente no ha crecido desde su deterioro en la década de 1980: actualmente tiene un nivel apenas superior al de hace treinta años, lo que hace pensar en un crecimiento estacionario casi igual al crecimiento de la población.

En 1950 existían países con menor PIB por trabajador que Bolivia (Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú), pero en las siguientes décadas todos superaron a Bolivia, porque todos los otros países tuvieron un crecimiento de su productividad. De esa manera, el país se constituye en el único caso en la región con ese retroceso en el PIB por trabajador.

1.2 Desempeño por sectores

En la década de 1990, la tasa de crecimiento del PIB nacional fue un promedio de 4% (según precios de 1990), con algunos sectores que crecieron por encima de ese porcentaje: el de intermediación financiera creció en 7,6%; el de transportes y comunicaciones en 5,5%; el de petróleo y gas en 4,5%, y el de industria y manufactura en 4,1%; mientras que los siguientes sectores crecieron por debajo de ese porcentaje: agricultura, ganadería y silvicultura en 3,2%; minería en 2,5%; comercio, restaurantes y hoteles en 3,9%, y administración pública en 2,9%.

En la década de 2000 a 2009, el crecimiento promedio del PIB fue de 3,7% y los sectores que crecieron por encima de ese porcentaje fueron: petróleo y gas en 8,4%; minería en 6,2%; industria y manufactura en 4%, y transportes y comunicaciones en 3,8%. Los siguientes sectores tuvieron un crecimiento por debajo de ese porcentaje: intermediación financiera en 1,2%; agricultura, ganadería y silvicultura en 3,1%; comercio, restaurantes y hoteles en 3,1%, y administración pública en 3,3%.

Gráfico 6
PIB sectorial en Bolivia entre 1990 y 2009
(precios de 1990)

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

En cuanto a la participación relativa de cada sector en el PIB, se tiene que el sector de industria y manufacturas es el que aporta en mayor proporción al PIB, con un 17,1% en 2009, proporción que se ha mantenido con pocas variaciones durante el periodo 1990-2009.

En cambio, el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca disminuye su importancia relativa, pasando de 15,4% en 1990 a 13,3% en el año 2009. En este periodo, incrementaron su importancia relativa el sector de petróleo y gas (de 4,3% a 5,5%); la minería (de 5,9% a 6,7%); la intermediación financiera (de 10,2% a 11,4%), y transportes y comunicaciones (de 9,3% a 10,8%), en tanto que, además de la agricultura, disminuyen su participación relativa en el PIB: comercio, hoteles y restaurantes (de 12,1% a 10,8%), y administración pública (de 14,5% a 13,1%).

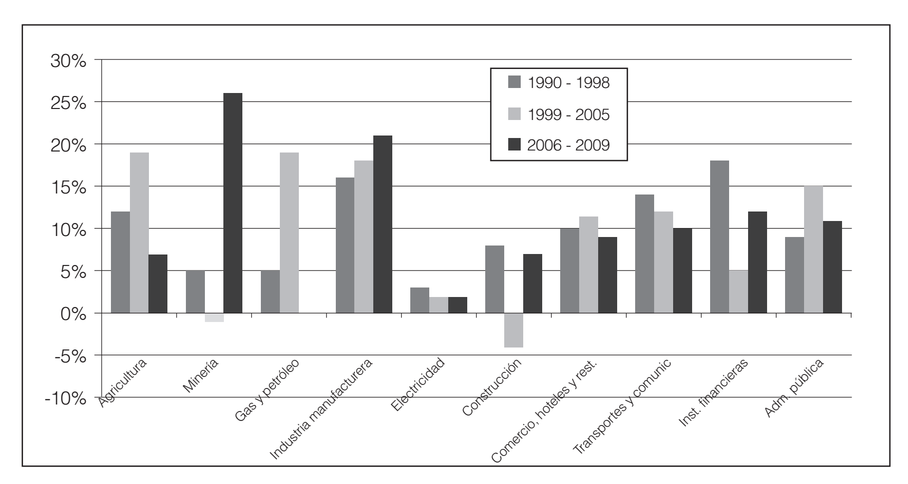
En los años estudiados, la industria manufacturera se mantiene como el principal sector de actividad de la economía boliviana en términos de producción, superando a sectores como el agrícola y a las actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos; aunque es importante considerar que las principales actividades incluidas en el sector de industria manufacturera están relacionadas con incipientes transformaciones de recursos naturales, principalmente con minerales y granos.

Si se divide en tres periodos los veinte años de estudio, de acuerdo con las fases del comportamiento cíclico de la economía, se puede detectar la importancia relativa de cada sector en el crecimiento de la economía. En el gráfico 6 se ve que en el primer periodo, de 1990 a 1998, el crecimiento promedio del PIB real de 4,4% se explica principalmente por el desempeño de los sectores: industria manufacturera (16%), intermediación financiera (18%) y transportes y comunicaciones (14%).

El periodo siguiente —de 1999 a 2005—, en el que se produce un desaceleramiento y el peligro de entrar en una recesión, tuvo un crecimiento promedio de 2,6% que se explica en un 19% por el crecimiento de la producción de gas y petróleo y en otro 19% por el crecimiento del sector agricultura, ganadería y silvicultura, mientras que el crecimiento de la industria manufacturera explica un 18% del crecimiento total de la economía en esos años.

El periodo 2006-2009, con un promedio de crecimiento del PIB de 4,7%, se explica en un 26% por el crecimiento de la minería, en un 21% por el crecimiento de la industria manufacturera y en un 12% y 11% respectivamente por el crecimiento de la intermediación financiera y la administración pública.

Gráfico 7
Incidencia de los sectores en el crecimiento del PIB en Bolivia (1990-2009)

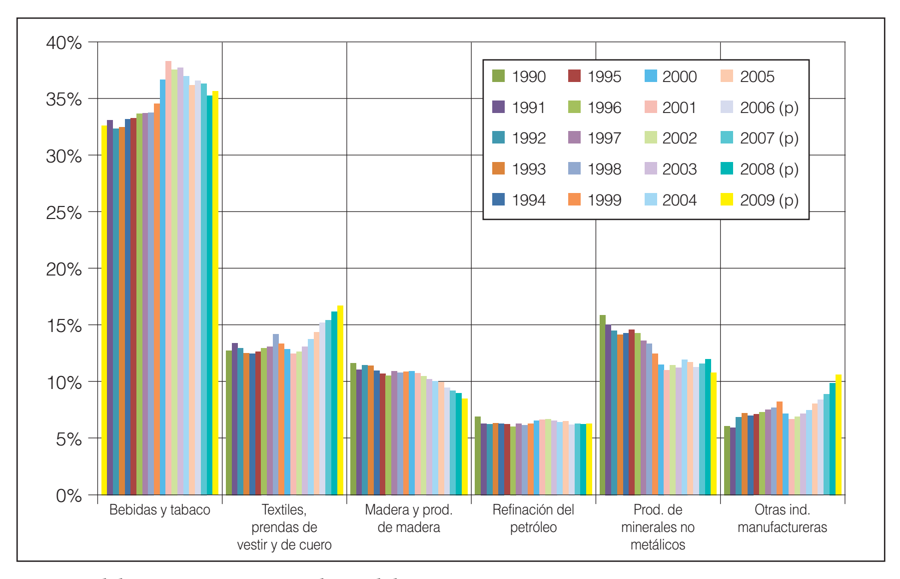


Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, *Anuario Estadístico 2010.*

Los datos anteriores muestran la variabilidad de los sectores que encabezan el crecimiento en cada uno de los periodos analizados, con una sostenida importancia de la industria manufacturera como sector de mayor impacto en los veinte años, debido a su importancia relativa como generador del ingreso y empleo.

De lo anteriormente mencionado se deduce que aun cuando la industria manufacturera no creció a los ritmos de otros sectores —como minería o gas y petróleo—, un crecimiento levemente superior al del promedio de la economía le permitió impactar de manera más significativa en la economía. De una parte se tiene que el impacto favorable del sector petróleo y gas se limita solamente al periodo 1999-2005, y en el siguiente periodo no muestra un aporte significativo para el PIB. En cambio, la minería en el periodo 2006-2009 es un sector que se recupera sustancialmente después de una fase larga de estancamiento e incluso deterioro. En cambio, la manufactura e industria mantiene un crecimiento superior al promedio durante esos veinte años, con un impacto relevante sobre el empleo, como se verá más adelante.

Gráfico 8
Composición del PIB en la industria manufacturera entre 1990 y 2009 (expresado en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

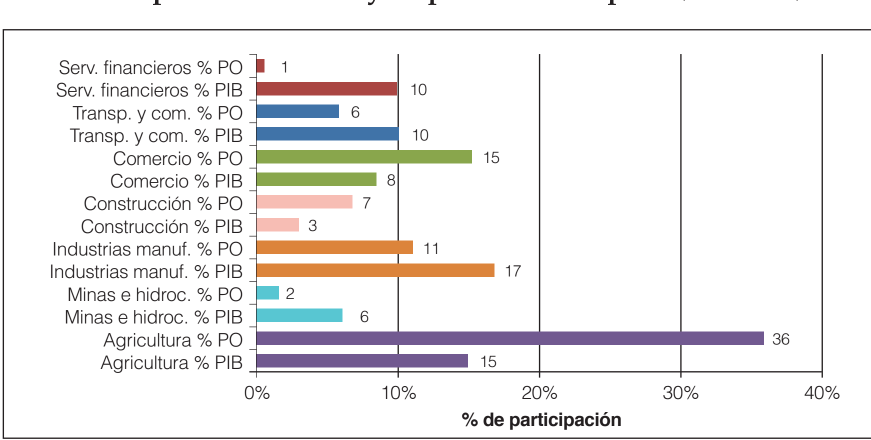
Dentro del sector de la industria y manufactura, el principal subsector es el de alimentos, seguido por el de bebidas y tabaco; en todo el periodo de estudio mantiene esa primacía. En el año 2009, ambos subsectores aportaban con más de la mitad del valor agregado del sector de la industria y manufactura, con el 35% y el 17% respectivamente.

Un dato interesante que se explorará más adelante se refiere al muy importante rol que adquieren las exportaciones de manufacturas para el crecimiento del valor agregado del sector. Se observa una evolución ascendente de las exportaciones de manufacturas durante la década de 1990; su importancia se amplía en la consecución del valor agregado de este sector, pasando de una marginal participación inferior al 10% del valor agregado sectorial en años anteriores a 1990 a un crecimiento acelerado desde entonces, que en algunos años alcanzó más del 50%.

1.3 Empleo sectorial

Al considerar el empleo como variable explicativa del desempeño sectorial, la trascendencia relativa de los diferentes sectores adquiere otra jerarquía. En efecto, el gráfico siguiente muestra las diferentes ponderaciones en cuanto al empleo ocupado (% PO) y el aporte al PIB (% PIB), señalando la alta heterogeneidad de la economía boliviana en términos de productividad.

Gráfico 9
Participación en el PIB y en población ocupada (año 2007)



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

El cuadro 2 contiene una serie de datos del PIB por trabajador hasta 2007 (el INE no provee información más actualizada) en los principales sectores de la economía. Allí se aprecia que la distancia del producto por trabajador en el sector menos productivo por persona ocupada, es decir la agricultura, es más de 50 veces inferior al del sector con mayor productividad: la intermediación financiera; y ese mismo sector, respecto del promedio del aporte en el PIB por trabajador, es superior en alrededor de diecinueve veces.

Cuadro 2
PIB por trabajador ocupado en sectores económicos
(expresado en bolivianos al valor de 1990)

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agricultura, ganadería y silvicultura	2.135	2.264	1.919	2.043	2.480	2.486	2.319	2.207	2.343
Minas e hidrocarburos	38.271	42.146	42.886	57.124	25.007	27.363	39.597	53.375	43.789
Industrias manufactureras	8.763	10.068	10.631	8.909	8.401	8.870	9.234	9.724	9.573
Construcción	3.854	3.270	3.815	4.121	2.272	2.322	2.556	3.069	2.753
Comercio, hotelería y restaurantes	3.427	3.588	3.600	3.722	2.946	3.048	3.609	3.584	3.758
Transporte y comunicaciones	12.873	15.250	13.628	14.579	12.950	13.472	11.123	11.781	11.257
Intermediación financiera	180.307	172.695	156.188	175.745	182.261	179.613	221.989	131.572	116.388
Administración pública	36.097	37.948	44.803	42.553	35.320	36.479	38.601	31.514	24.718
PIB promedio por trabajador	5.995	6.153	5.853	6.091	5.705	5.943	6.114	5.995	6.105

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Sin embargo, la heterogeneidad que existe entre los sectores con diferentes niveles de producto por trabajador también existe dentro de los sectores, de manera que el promedio puede estar ocultando diferencias muy grandes en cada sector. Es, por ejemplo, el caso de la agricultura, donde se han estratificado niveles muy dispares de productividad entre la agricultura empresarial del oriente y la

agricultura del altiplano, de tipo comunitario. Lo mismo suele ocurrir en la minería y la industria y manufacturas. Un sector más homogéneo es el de hidrocarburos, al igual que el ya mencionado sector financiero o de la administración pública.

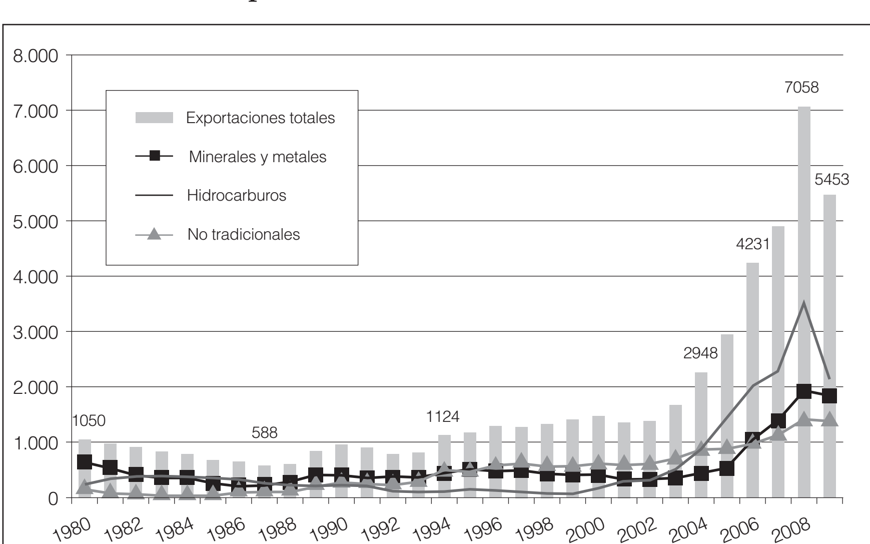
Se debe tomar en cuenta que más del 70% de los empleos urbanos en Bolivia corresponde al denominado sector informal, de manera que Bolivia es el primer país de Latinoamérica con tal grado de informalidad (Banco Mundial, 2007), lo que tiene varias implicaciones para la producción y la productividad. Señala el Banco Mundial (2007: 11-12): "la pequeña escala de las operaciones informales mantiene una baja escala [...]; retiene a la mano de obra y otros recursos en actividades de baja productividad, lo cual limita el potencial global de crecimiento de la economía". No menos importante en la generación de empleo es la creciente relevancia de los sectores de servicios y comercio, con baja productividad y escasa articulación con el sector productivo.

1.4 Las exportaciones

En 1987 se alcanzó un nivel mínimo de exportaciones: 560 millones de dólares, la mitad de las exportaciones de 1980. Desde 1988 comenzó un crecimiento paulatino de las ventas al exterior y fueron ganando importancia nuevos productos denominados "exportaciones no tradicionales".

Los derivados de soya junto con otros productos del sector agroindustrial serían las "estrellas nacientes" de ese periodo, pues impulsaron la recuperación de anteriores niveles de exportación. En el año 1990, las exportaciones totales todavía no habían alcanzado el valor de 1980; eso se lograría recién en el año 1994, cuando alcanzaron un monto de 1.124 millones de dólares, de los cuales casi el 50% eran exportaciones no tradicionales.

Gráfico 10
Exportaciones bolivianas entre 1980 y 2009
(expresadas en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia, con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010*.

Desde el año 1990 hasta el presente las exportaciones se han multiplicado por algo más de siete veces, de 956 millones de dólares en el año 1990 a 7.058 millones de dólares en 2008, con un descenso en 2009 a 5.453 millones de dólares y la recuperación a 6.871 millones de dólares en 2010. Si bien el crecimiento reciente es producido por un fenómeno de precios, principalmente, en los productos tradicionales, en el caso de los productos no tradicionales el esfuerzo productivo en cuanto al incremento persistente de los volúmenes dará lugar al surgimiento de un nuevo perfil de especialización que el país no había desarrollado previamente.

El gráfico siguiente muestra que los incrementos en los volúmenes exportados explican preponderantemente la primera etapa de la década de 1990 —puesto que el índice general de los precios de exportación en esa década significó el deterioro de los términos del intercambio, y se recuperó a partir de 2004—, mientras que a partir de 2005 los incrementos de precios se conjuncionan y favorecen mayores valores de exportación.

Gráfico 11
Índices de precio y volumen de las exportaciones bolivianas (1990-2007)

1990 a 2009
(1990=100)
800
700
600
500
400
300
200
100
0
Minerales precio
Minerales volumen
Hidrocarburos precio
Hidrocarburos volumen
XNT precio
XNT volumen
1990 1996 2002
1991 1997 2003
1992 1998 2004
1993 1999 2005
1994 2000 2006
1995 2001 2007 (p)

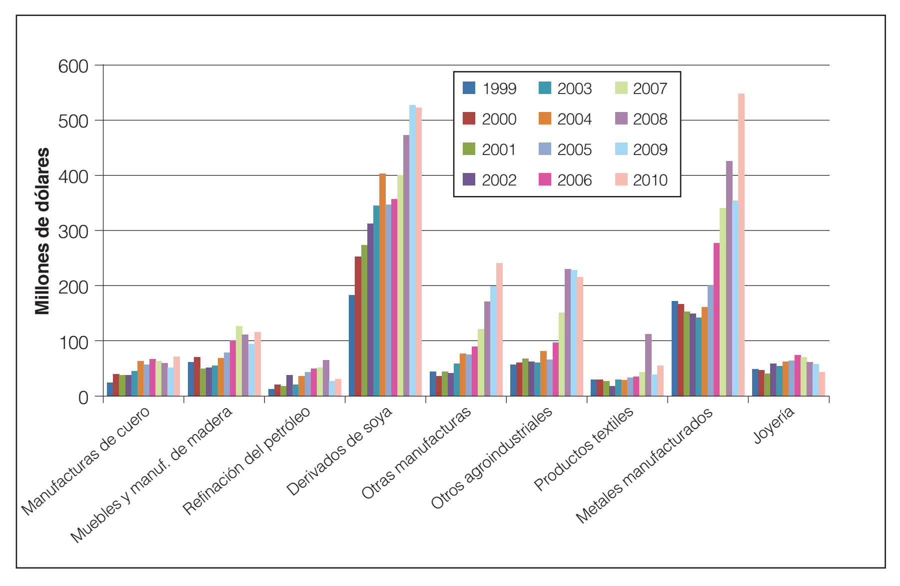
Fuente: elaboración propia, con datos de UDAPE, *Dossier estadístico* 2010.

La mayor parte de las exportaciones no tradicionales ha estado compuesta por productos del sector de la industria y manufactura. De acuerdo con las estadísticas del INE, el año 2009 las exportaciones del sector de industria y manufactura fueron de 1.570 millones de dólares, mientras que el valor agregado del mismo sector en dólares corrientes fue de 2.014,3 millones de dólares (según el *Anuario estadístico 2010* de la CEPAL); es decir, que un 78% del valor agregado del sector se explica por las exportaciones de productos industriales y manufacturados. Tal porcentaje se incrementa paulatinamente desde principios de los años noventa, cuando alcanzaba apenas el 6%; éste constituye un cambio de gran significación para la industria y la manufactura bolivianas.

Como se puede ver en el gráfico 12, la composición de las exportaciones del sector industria y manufactura señala a las exportaciones de soya y sus derivados y a los metales manufacturados como los rubros más importantes, pese a que en buena proporción contienen escasa transformación de la materia prima —como es el caso de tortas y harina de soya o los metales fundidos—. Pero también entre esas exportaciones existen algunos productos con mayor agregación de valor, como el aceite refinado de soya y girasol (producto con alta demanda e interesante crecimiento) y las manufacturas propiamente

dichas y más elaboradas de metales, con transformación mucho más significativa que la simple fundición.

Gráfico 12
Exportaciones de la industria y manufactura (1999-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

En contraste con los datos del INE, la CEPAL presenta series estadísticas con una clasificación más precisa de las exportaciones manufactureras que no incluye como tales a productos con bajo grado de transformación, por ejemplo lingotes de estaño, harinas de soya, entre otros. Según la CEPAL, las exportaciones manufactureras de Bolivia y su impacto en el valor agregado del sector de industria y manufacturas resultan menos importantes de lo que se desprende de las estadísticas del INE, como muestra el gráfico 13.

Gráfico 13
Valor agregado y exportación de manufacturas
(en millones de dólares y porcentajes)

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la CEPAL 2003 y 2010.

En este gráfico observamos la creciente importancia de las exportaciones de manufacturas en la determinación del valor agregado del sector de industrias y manufacturas durante los años noventa y su paulatina pérdida de dinamismo en los siguientes años. En efecto, en los años noventa, un factor fundamental para el crecimiento del valor agregado de la industria manufacturera fueron las exportaciones de manufacturas, que ampliaron su participación de 6% hasta 47,4% entre 1990 y 1999. En los años siguientes, las exportaciones de manufacturas caen y su participación en el valor agregado sectorial también —incluso en el periodo 2006-2009, de fuerte crecimiento sectorial—, y así llegan al 22%.

Al respecto, se puede concluir que las exportaciones de manufacturas se desacoplaron de la dinámica del valor agregado del sector de industria y manufacturas debido a que el mercado interno cobró mayor importancia y las exportaciones no contaron con un marco favorable para seguir expandiéndose al ritmo del periodo previo. Al respecto, fueron notables los retrocesos en los mercados de destino de esas exportaciones, principalmente Estados Unidos y el mercado

andino, puesto que se dio un deterioro en los márgenes de preferencias comerciales —por la pérdida del ATPDEA para Bolivia y la suscripción de tratados de libre comercio con Estados Unidos de parte de los socios andinos— y hubo menor competitividad de las exportaciones por rezagos del tipo de cambio real, entre otras cosas.

1.5 Las importaciones

Durante la crisis de la década de 1980, debido a la debacle del sector exportador tradicional, se registró una enorme restricción externa para importar. Las importaciones se vieron afectadas por los mecanismos automáticos y de política económica que contrajeron el gasto e indujeron a la disminución de las importaciones, provocando con ello una recesión.

La restricción externa se fue aliviando con el paulatino crecimiento de las exportaciones no tradicionales, la cooperación internacional, los créditos externos y un inédito flujo de inversiones directas. Así, las importaciones fueron en crecimiento durante la mayor parte del periodo de veinte años de este estudio.

El principal componente de las importaciones fueron los insumos intermedios, que en promedio representan el 45% de todo el periodo. Sin embargo, entre 1990 y 1995 llegaban en promedio a 41%; este promedio llegó entre 1996 y 1999 a 37% y ascendió entre 2000 a 2009 a 50%.

Gráfico 14
Bolivia: importaciones en el periodo 1990-2009
(expresadas en millones de dólares)

Fuente: elaboración propia, con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

El segundo componente importante de las importaciones lo constituyen las importaciones de bienes de capital, que tienen su "momento estelar" ente los años 1996 y 1999, cuando alcanzan un elevado porcentaje del total; luego decaen, hasta el año 2006, que es cuando se recuperan, al igual que todos los rubros de importación, pero a un ritmo menor al de los insumos intermedios y los bienes de consumo.

Si se analiza la composición de las importaciones para usos productivos, se observa que el rubro más importante en cuanto a insumos intermedios importados fue, en los años recientes, los productos químicos, seguidos por los combustibles y lubricantes. El primer caso se debe a la debilidad estructural de la economía boliviana, que no ha desarrollado la industria de la petroquímica y la química básica; en el segundo caso, se trata claramente de un retroceso en la sustitución de importaciones, ya que en el pasado la producción nacional abastecía combustibles y lubricantes.

El incremento de las importaciones respecto del PIB —la propensión a importar—, que de 24% en 1990 llega a más de 33% en los años 2007 y 2008, repite una cantidad alcanzada sólo en 1998 y que tiene que ver con el incremento de la demanda agregada o absorción, que se traduce principalmente en el aumento de las importaciones

cuando no se tiene capacidad productiva para atender dicha demanda. Pero existen diferencias, porque en 1998 las importaciones fueron principalmente de bienes de capital, es decir sirvieron principalmente para incrementar el *stock* de capital; en cambio, en las importaciones de los años recientes, la participación relativa de los bienes de capital es decreciente y aumenta más significativamente la de los insumos intermedios y bienes de consumo.

Cuadro 3
Productos importados para la producción
(expresados en miles de dólares)

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Productos químicos orgánicos	14.019	16.360	19.067	25.839	31.378	42.862	41.019	52.134
Productos químicos inorgánicos	21.432	18.883	18.130	26.729	43.668	114.682	61.632	55.284
Tinturas y colorantes	21.778	21.640	24.064	31.755	34.459	42.867	42.648	55.176
Productos farmacéuticos	36.481	41.272	49.063	71.929	79.613	95.285	102.063	143.758
Aceites, esencias, perfumería	55.534	46.296	51.204	69.401	82.469	113.963	111.117	138.268
Abonos	6.663	7.271	12.302	13.681	24.209	35.892	28.322	41.699
Plásticos en formas primarias	52.478	50.323	69.650	100.505	119.903	156.287	121.874	161.767
Plásticos en formas no primarias	11.442	12.381	17.431	36.443	40.654	53.888	43.724	59.751
Materias y productos químicos, n.e.p.	66.704	61.938	100.304	121.891	146.643	212.684	224.225	238.370
Equipos generadores de fuerza	34.843	69.052	29.954	58.397	61.872	64.540	78.924	80.417
Maquinarias especiales para industrias	126.909	114.926	128.676	263.164	289.913	399.815	324.627	459.498

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Máquinas para trabajar metales	4.203	3.661	4.207	5.763	6.654	10.925	13.683	14.344
Otra maquinaria, equipo y partes industriales	97.278	127.056	93.466	137.425	160.868	249.637	231.379	304.939
Máquinas de procesamiento de datos	40.067	28.371	27.539	35.742	54.867	53.052	72.338	58.856
Aparatos y equipos de telecomunicaciones	95.577	51.140	51.276	59.131	70.489	101.043	74.067	105.441
Equipo eléctrico	75.341	59.952	78.746	107.868	133.496	184.723	170.620	197.553
Vehículos de carretera	145.079	86.435	164.950	344.512	512.152	683.414	517.721	554.052
Otro equipo de transporte	105.346	58.441	15.453	5.275	6.490	24.573	40.575	66.682
Combustibles y lubricantes	129.300	87.267	134.836	278.699	293.393	579.066	498.655	653.219
Aceites y ceras animales y vegetales	6.667	2.209	1.656	3.406	3.558	8.027	5.759	4.425
Productos químicos y conexos	286.531	276.364	361.214	498.173	602.996	868.411	776.625	946.207
Total	1.433.672	1.241.239	1.453.186	2.295.729	2.799.743	4.095.638	3.581.599	4.391.842

Fuente: INE, *Exportaciones e importaciones (consultas dinámicas)*, 2011.

La información precedente induce a reflexionar sobre los eslabones existentes en el tejido productivo nacional y a confirmar inicialmente la hipótesis de que la densidad de los encadenamientos productivos en el país es escasa y son frágiles sus eslabones. La ruptura o discontinuidad de éstos en un periodo de ampliación de la demanda agregada, como la que ocurre en los años recientes, muestra que gran parte del crecimiento se pierde en importaciones, por la poca densidad de los entramados productivos y la debilidad de los eslabonamientos en las cadenas productivas que limitan las oportunidades de inversión privada. Es así que la composición de las

importaciones fue variando en correlación con el comportamiento de la inversión y el ritmo de crecimiento de la demanda agregada; una proporción mayor de ésta empezó a satisfacerse con importaciones y no con producción interna. De ese modo, se desaprovechó la coyuntura favorable para crear capacidades de producción que satisfagan esa demanda. Como se seguirá analizando en los siguientes capítulos, la ausencia de políticas económicas e industriales orientadas a superar las fallas de mercado es uno de los factores que reforzaron esta tendencia.

1.6 La balanza de pagos

Desde principios de la década de 1990 hasta el año 2003, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un comportamiento deficitario. En esa medida, los requerimientos de financiamiento por medio de la cuenta de capital fueron abundantes y muy restrictivos para el crecimiento.

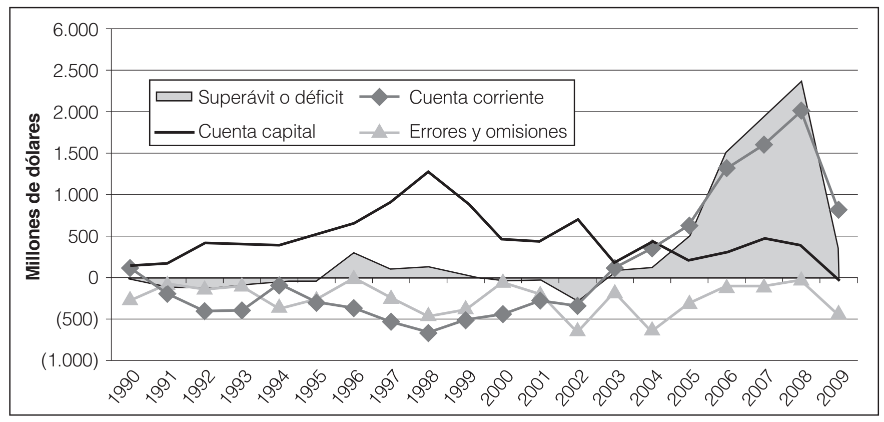
Inicialmente, los movimientos de capital fueron los del tipo compensatorio; es decir, financiamiento de apoyo para alcanzar una situación sostenible de balanza de pagos, la que no se pudo lograr con los comportamientos comerciales y de inversión autónomos. El financiamiento fue provisto por los organismos financieros internacionales y la cooperación oficial externa.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, una importante afluencia de ahorro externo, bajo la forma de inversión directa, tuvo la virtud de incidir directamente en la financiación de importaciones de bienes de capital, que fueron a ampliar significativamente el *stock* de capital de la economía; algunos años después se amplió la capacidad de exportación del gas natural (por ejemplo el gasoducto a Brasil). Estos movimientos de capital son autónomos porque tienen la característica de responder a un fin propio: la participación en la producción y una procedencia privada. Sin embargo, estos flujos de capital externo estuvieron concentrados principalmente en el sector hidrocarburífero.

Los años noventa fueron un periodo con saldo negativo de cuenta corriente debido a las elevadas importaciones de bienes de capital

que efectuaron los nuevos capitales ingresados al país, pero fue positivo en la balanza de pagos y por lo tanto en la modesta acumulación de reservas internacionales.

Gráfico 15
Bolivia: balanza de pagos entre 1990 y 2009
(expresada en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

Después de alrededor de siete años de elevada afluencia de inversión extranjera directa (IED), y al mismo tiempo que los saldos netos en la cuenta de IED de la balanza de pagos empiezan a disminuir, las exportaciones empiezan a incrementarse, principalmente de gas y minerales, de manera que la cuenta corriente de la balanza de pagos disminuye en su déficit y tiende a acercarse a una situación de superávit, con históricos niveles alcanzados en los años 2007 y 2008.

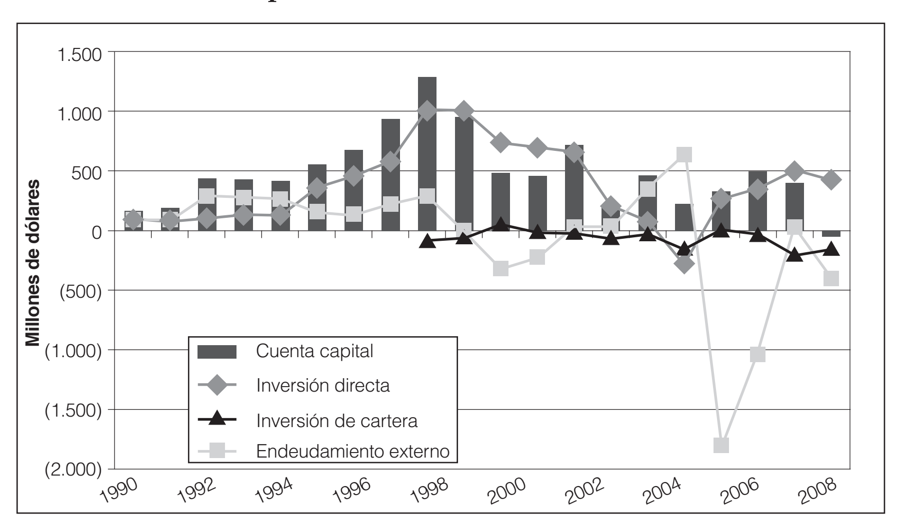
En efecto, a partir de 2003 el saldo positivo de la cuenta corriente es cada vez más grande debido a las crecientes exportaciones de gas y minerales, pero también por los resultados positivos en otras cuentas de la balanza de pagos, como las remesas o transferencias recibidas y la disminución del servicio de la deuda externa debido a la condonación que efectúan los organismos y países acreedores durante los años 2006 y 2007.

Además de la cuenta corriente que registra un superávit en los años recientes, la cuenta de capital de la balanza de pagos tendrá

un comportamiento sumamente favorable, debido a aquella quita, pues significó disminuir el saldo de la deuda externa en alrededor de tres mil millones de dólares. Eso compensó la caída de la IED, producida en particular en el año 2005, cuando alcanzó un resultado neto negativo (ver gráfico 15).

La deuda externa, que tuvo una expansión constante de saldo neto desde 1990 a 2005, durante 2006 y 2007 disminuyó ostensiblemente debido a la mencionada quita. Esto también se plasmó en menor peso del servicio en la cuenta corriente. Sin embargo, en los últimos años, aun cuando la cuenta corriente muestra un superávit significativo, el saldo de deuda neta externa tiende a crecer nuevamente. En efecto, durante 2009 la deuda externa neta aumentó en 223 millones de dólares y en 2010 en 283,8 millones (según señala Fundación Milenio, 2010).

Gráfico 16
Bolivia: cuenta de capital de la balanza de pagos
(expresada en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

La situación de bonanza del sector externo de la economía, antes reseñado, significará un alivio y la desaparición de la restricción externa al desarrollo, que secularmente había limitado las posibilidades de crecimiento de la economía boliviana. Con una situación de superávit, la economía boliviana no necesitará del ahorro externo

para poder solventar las importaciones y la inversión, puesto que el ahorro doméstico alcanzará cantidades superiores al gasto de inversión.

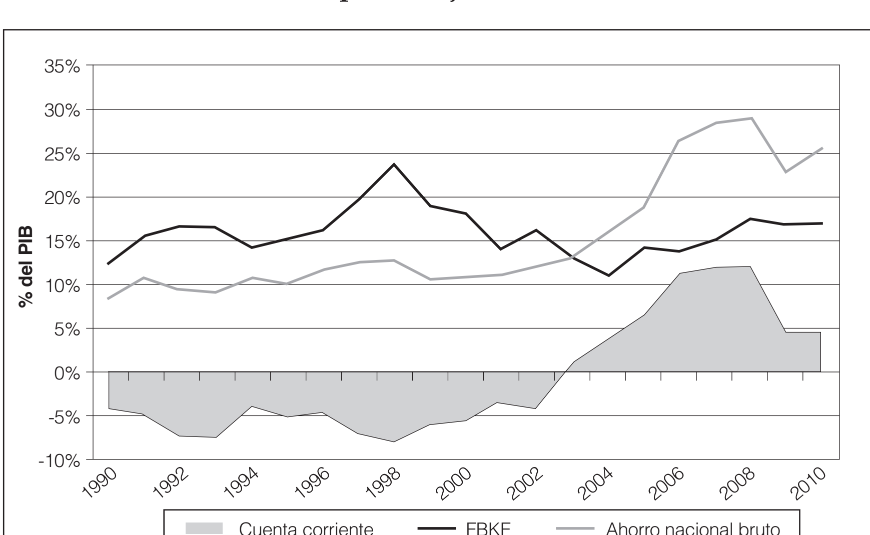
Este aspecto se reflejará también en la situación positiva de las cuentas fiscales, porque las mayores exportaciones se transformarán en mayores ingresos fiscales, bajo la forma de regalías y otros impuestos. Así, el país ingresará en un periodo donde, además de la superación de la restricción externa, habrá una situación holgada y excedentaria de ahorro privado y fiscal; es decir, un periodo de bonanza económica en una escala boliviana.

2. La brecha ahorro-inversión y el PIB potencial

La brecha ahorro-inversión en Bolivia tuvo cuatro fases bien marcadas, correspondientes a cada quinquenio. Sus características fueron:

1. En la primera fase, correspondiente al quinquenio de 1990 a 1994, con una tasa de ahorro bruto promedio de 10% se alcanza una formación bruta de capital fijo (FBKF) que llega al 15% en promedio. En esta fase, la cuenta corriente es deficitaria en -5% del PIB, exactamente igual al valor de la brecha ahorro- inversión.
2. En el segundo quinquenio, entre 1995 a 1999, la tasa de ahorro promedio es de 12% y la formación bruta de capital fijo alcanza un promedio de 19%. La particularidad es que en este quinquenio hay una afluencia récord de capitales externos. Aquí la cuenta corriente muestra un déficit de -6% del PIB.
3. En el primer quinquenio del siglo XXI, de 2000 a 2005, la tasa de ahorro es de 13% del PIB en promedio y la formación bruta de capital fijo llega a 15%, de manera que la cuenta corriente tiene una situación deficitaria de -2% del PIB.
4. La cuarta fase, correspondiente al quinquenio que va de 2005 a 2009, tiene una tasa de ahorro promedio de 25% y una formación bruta de capital fijo de 16%; es cuando la anterior situación deficitaria de la cuenta corriente se revierte por un superávit igual a 9% del PIB.

Gráfico 17
Bolivia: ahorro, inversión y cuenta corriente entre 1990 y 2010
(en porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del FMI ("World Economic Outloock", abril de 2011).

La evolución del ahorro nacional bruto que muestra el gráfico 17 va desde menos de 10% en 1990 hasta casi el 30% en 2008, pero disminuye en 2009 a 23% y en 2010 se recupera a 25%. La formación bruta de capital fijo, en cambio, tiene una primera fase ascendente hasta 1998, cuando alcanza su nivel más alto con 24%; después decrece hasta el año 2004, y a partir de 2005 se recupera con relación al PIB, hasta llegar a 17% en 2009.

En términos de la brecha ahorro-inversión y el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos hay, entonces, dos situaciones claramente diferenciadas. La primera muestra una brecha favorable a la formación bruta de capital fijo y un déficit de cuenta corriente que se cubre con el incremento de los pasivos externos; va desde 1990 a 2002. La segunda muestra un balance positivo de ahorro bruto con respecto a la formación bruta de capital fijo; implica un superávit de cuenta corriente que se traduce en un flujo neto de ahorro nacional que no se invierte en el país y se exporta mediante la adquisición de diferentes activos financieros internacionales.

Es evidente que desde los años noventa a la actualidad se dio un importante cambio en la situación macroeconómica del país: se superó las situaciones restrictivas para financiar una mayor formación bruta de capital fijo, con la consiguiente expansión del déficit de cuenta corriente del pasado a una situación más reciente de bonanza en recursos externos, acompañada de holgura fiscal y expansión del ahorro privado, lo que disminuye las restricciones para la inversión.

Sin embargo, durante todo este periodo fueron exiguos los cambios meso y microeconómicos para impulsar la inversión, principalmente en los sectores productivos no tradicionales. La ausencia de una estrategia de promoción productiva y de un adecuado contexto institucional para el diseño e implementación de políticas selectivas frenó la superación de las barreras estructurales en el ámbito de la producción. El resultado fue el estancamiento de la productividad; insuficientes niveles de inversión, principalmente en innovación y desarrollo tecnológico; escasos eslabonamientos productivos; retrocesos en la diversificación productiva para la exportación y en la sustitución de importaciones; precarización del trabajo, y creciente informalidad. En los capítulos siguientes se analiza en detalle las políticas implementadas en todo el periodo de estudio.

2.1 Inversión privada y pública

Según una publicación en 2009 de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), cada año ingresan al mercado laboral 136 mil personas. Señala esta publicación que "dado que el coeficiente inversión/empleo […] para crear una fuente laboral sostenible es de 11.000 dólares, el monto requerido para que las personas que buscan trabajo puedan encontrarlo asciende a aproximadamente el 24% del PIB". Como se vio recién, la inversión total en Bolivia, en todo el periodo, no alcanza a ese monto; solamente se le acerca en 1998 y se aleja en los años siguientes.

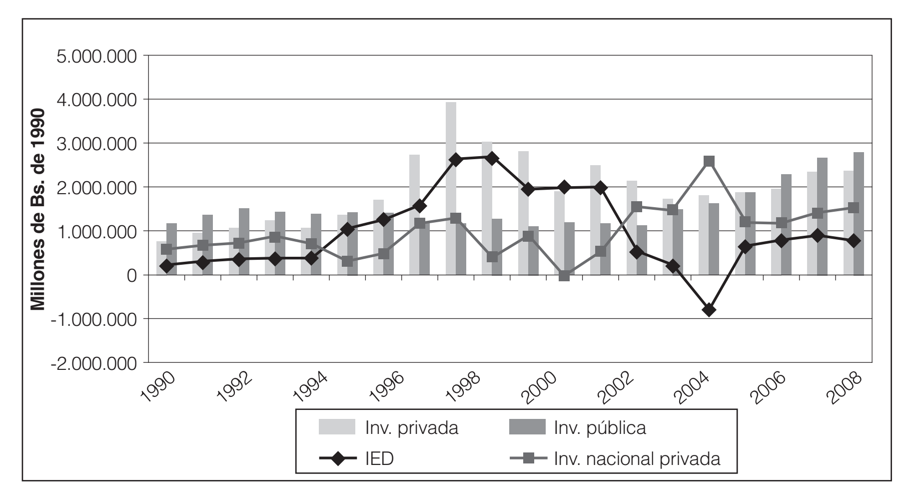
Si se analiza con más detalle la formación bruta de capital fijo (FBKF), que se toma como la inversión real (sin considerar la variación de inventarios e incluyendo la reposición del capital consumido en el periodo), resulta que —según precios de 1990— el monto de la

FBKF del año 1998 es superior al monto de 2008 y casi igual al que se registra en 2009.

En efecto, el nivel máximo que se había alcanzado en FBKF, en términos reales, fue el año 1998, con 5.087 millones de bolivianos, que representaban el 24% del PIB y estaban financiados en un 51% por IED; ese año, el ahorro nacional alcanzó solamente el 12% del PIB. En 2008, con 5.022 millones de bolivianos de FBKF, no se superó todavía, en términos monetarios, el récord de 1998, aunque en 2008 el ahorro nacional bruto llegó a 30% del PIB.

En términos porcentuales respecto del PIB, el porcentaje alcanzado en 1998 (23%) no ha sido alcanzado aún, como se ha dicho ya. En cuanto a los agentes de la inversión, la situación cambió según los periodos: alternativamente preponderaron la inversión pública y la inversión privada (extranjera y nacional).

Gráfico 18
Inversión pública y privada en Bolivia
(expresada en millones de bolivianos al valor de 1990)



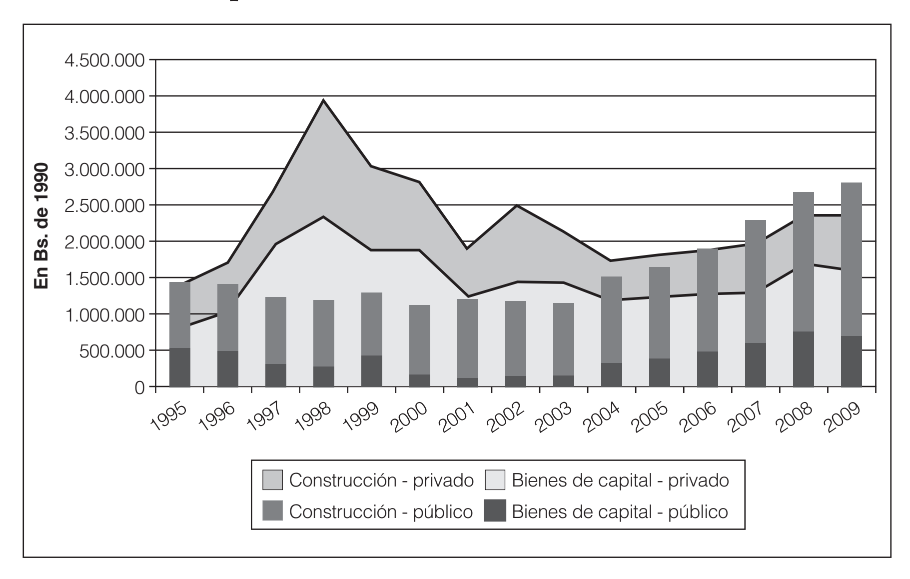
Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

Hasta 1994, la inversión pública representaba más de la mitad de la inversión total. Esta participación disminuyó en los años siguientes y llegó a su nivel relativo inferior en 1998, con 23%; fue superada

por la inversión privada e incluso llegó a ser menor que la inversión nacional privada.

Si se analiza por separado la formación bruta de capital fijo del sector público y del sector privado, se nota que en la inversión que realiza el sector público ha tenido mayor y creciente relevancia la construcción (ver gráfico 18). Sin embargo, en los periodos recientes se observa que la inversión pública ha ampliado su campo de acción hacia el sector productivo, incrementando la formación bruta de capital fijo de bienes de capital del sector. Es el resultado de que se haya conformado empresas públicas con nueva inversión o se haya efectuado nacionalizaciones que aparecen como inversiones productivas del sector público, de manera que la inversión pública en el rubro de bienes de capital ha crecido.

Gráfico 19
Formación bruta de capital fijo, pública y privada, en Bolivia (expresada en bolivianos al valor de 1990)



Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, *Dossier estadístico 2010.*

Por su lado, en todo el periodo estudiado, el sector privado volcó más su inversión a los bienes de capital y menos a la construcción. Para complementar esta información, la Fundación Milenio (2010)

advierte que la inversión privada nacional (que se obtiene como residuo de la inversión privada total menos la IED), tiende en los años recientes a concentrarse en el rubro de la construcción, disminuyendo sus colocaciones en capital fijo productivo.

El comportamiento de la inversión, en tanto formación bruta de capital fijo, está muy relacionado con el desempeño del PIB. En el promedio del periodo en estudio, con una inversión de 16,2%, se tuvo un crecimiento de 3,8%. Esto indica que se ha dado en Bolivia un factor de 4,3 a 1 de impacto promedio de la inversión sobre el crecimiento. Con esa tasa promedio de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento demográfico de 2,1%, se tiene a su vez que el ingreso per cápita ha crecido solamente en un 1,7% anual y serán necesarios 41 años para duplicarlo.[16]

Esto se relaciona también con la estructura de las importaciones, que muestra que los bienes importados de capital (excluidos los equipos de transporte) representan un 22,4% del total promedio de importaciones de los diez años, de 2000 a 2009. Si se compara con los años 1998 y 1999 —cuando los bienes importados de capital representaban el 29%—, la importancia relativa de los bienes de capital en el total de las importaciones es decreciente y pasa a un 21% en 2009.

Eso se debe también a que el mayor grupo o componente de importaciones es el de insumos intermedios, que en 2008 representó el 57% de las importaciones. En este grupo de productos, los insumos industriales elaborados representan, en promedio, más del 50% (en 2008, el 59%) y los combustible y lubricantes alrededor de 18% (en 2008, el 19%). Tal porcentaje fue creciente en todo el decenio y permite plantear una hipótesis respecto al retroceso en la sustitución de importaciones, particularmente en el rubro de insumos intermedios para la producción.

16 Los efectos de la FBKF no se dan todos y simultáneamente en el mismo año. En el corto plazo, los efectos se asocian con la expansión del gasto; y en el mediano plazo, se dan los efectos que amplían la capacidad productiva, dependiendo del tipo de maduración de la inversión. Lo adecuado es considerar estos rezagos si se trata de hacer inversiones importantes en hidrocarburos, por ejemplo.

2.2 La brecha ahorro-inversión y el crecimiento

La teoría y los estudios empíricos referidos a la economía boliviana sostienen que el principal elemento que explica el crecimiento es la inversión, cuyo impacto depende de su eficacia. Esta eficacia se refiere al crecimiento que logra inducir o a cuánta inversión se ha requerido para que crezca el PIB en una unidad, con una productividad total de factores (PTF) dada. Sin embargo, se puede mejorar el impacto de la inversión sobre el crecimiento impulsando la expansión de la PTF, mediante mejoras productivas, institucionales u organizacionales.

Si se considera la evolución de la tasa nacional de ahorro bruto, los niveles de FBKF y los logros de crecimiento en los años pasados, desde 1990 a 2009, se tiene que en el primer periodo, de 1990 a 1998, con una tasa de ahorro nacional promedio de 10,7%, hubo una FBKF promedio de 16,7% y un crecimiento promedio anual de 4,4%. Entre los años 1999 a 2005, el ahorro promedio fue de 13,3%, la FBKF fue de 15,1% y el crecimiento de 2,9%. En el periodo más reciente, de 2006 a 2010, con un ahorro nacional de 26,5% del PIB, se logró una FBKF de 16,1% del PIB y un crecimiento promedio anual de 4,3%. Es decir, con el transcurrir del tiempo, la elevación de la tasa de ahorro no significó una mayor tasa de inversión y crecimiento, lo cual hace cierta la sentencia de Hirschman para América Latina: de que la verdadera escasez no es sólo de recursos para la inversión sino de capacidades y condiciones para desarrollar inversiones (Hirschman, 1964: 38).

Por ello, la economía boliviana ha tenido una situación ascendente de PIB potencial, que no se logra en la realidad, debido a que no resultó efectiva la conversión del ahorro en inversión. Para comprobarlo, se ha realizado un ejercicio en el que se supone que la inversión observada para el periodo 1990-2003 —cuando la inversión fue mayor que el ahorro nacional (para lo que fue necesario el complemento del ahorro externo)— es la inversión potencial y, por tanto, el PIB estuvo cerca del PIB potencial o incluso lo superó. En cambio, en el periodo 2004-2010 se pudo esperar una mayor FBKF, ya que el ahorro nacional bruto fue superior a la FBKF en cada uno de sus años y contó incluso con afluencias positivas de inversión extranjera directa, de manera que habría sido posible que la inversión alcanzase entre un 25% a 30% del PIB y así lograr un mayor crecimiento.

Considerando a la disponibilidad de ahorro y a la disminución de las restricciones o estrangulamientos externo y fiscal como las principales fuerzas determinantes de una inversión potencial, se ha calculado un PIB potencial convirtiendo al ahorro nacional bruto (ANB) en la inversión potencial a partir del año 2004 (antes no, porque era inferior a la inversión real), y se ha calculado el PIB potencial que se hubiera alcanzado con esa inversión, manteniendo los demás parámetros iguales. Los resultados se presentan en el cuadro 4:

Cuadro 4
Indicadores del crecimiento real y potencial
(expresados en bolivianos al valor de 1990 y en %)

	PIB REAL	Crec. % PIB	FBKF/PIB %	ANB/PIB	Crec. potencial[17]	PIB potencial potencial=Yp
1990	15.443	4,6%	12,5%	8,5%	4,6%	15.443
1995	18.877	4,7%	15,2%	10,2%	4,7%	18.877
1998	21.717	5,0%	23,6%	12,8%	5,0%	21.717
2001	22.733	1,7%	14,3%	11,2%	1,7%	22.733
2003	23.929	2,7%	13,2%	13,1%	2,7%	23.929
2004	24.928	4,2%	11,0%	15,9%	6,0%	25.366
2005	26.425	6,0%	14,3%	18,8%	7,9%	27.376
2006	27.279	3,2%	13,9%	26,4%	6,1%	29.060
2007	28.524	4,6%	15,2%	28,6%	8,6%	31.554
2008	30.278	6,1%	17,6%	29,0%	10,2%	34.760
2009	31.294	3,4%	17,0%	22,9%	4,5%	36.332
2010	32.559	4,0%	17,1%	25,6%	6,1%	38.535

Fuente: ejercicio propio con datos de FMI, "World Economic Outlook Database", abril de 2011.

El ejercicio muestra que en el periodo 1990-2003, cuando la inversión fue mayor que el ahorro nacional —para lo que fue necesario el complemento del ahorro externo—, la FBKF observada es la inversión potencial y, por tanto, el PIB real estuvo cerca del

17 La columna "crecimiento potencial" del cuadro 4 se obtiene aplicando como tasa de inversión el porcentaje de ahorro nacional bruto y suponiendo que la eficiencia o ICOR de la nueva inversión es la misma que se observó con la inversión real, lo que se calcula con una regla de 3 simple y se aplica acumulativamente (tasa compuesta) al dato del PIB.

potencial. En cambio, en el periodo 2004-2010 se aplica como tasa de inversión la tasa de ahorro nacional, de manera que se hubiera invertido entre 25% a 30% del PIB. Con esa tasa de inversión, se calcula una nueva tasa de crecimiento que, en promedio, de 2004 a 2010, habría alcanzado a 7,1%.

En el ejercicio realizado, el crecimiento del PIB potencial que se logra entre 2004 a 2010, con tasas de ahorro nacional promedio de 23,9 y con crecimiento promedio de 7,1% habría elevado el PIB per cápita a 5% como promedio anual.

La conclusión es que en el periodo 2004-2010 se enfrentó una situación donde no hubo capacidad de movilizar el ahorro disponible hacia la inversión productiva, de manera que el PIB alcanzado estuvo alejado del PIB potencial. Este argumento resulta más contundente cuando se ve que existen factores de producción en situación de desempleo o subocupación. Se tiene una tasa de desempleo abierto de más de 7% y el subempleo se relaciona con una población informal de más del 70% (Banco Mundial, 2007). Asimismo, la capacidad instalada ociosa es de alrededor del 40% en los años señalados. Otro indicador de la situación distante del PIB real con respecto al PIB potencial lo constituye el *ratio* de la cartera del sistema bancario respecto de su total de activos, que fue decreciendo desde 73,7% en 1998 a 46,8% en 2009, así como las crecientes importaciones de productos de fácil sustitución, que anteriormente eran producidos internamente (alimentos, verduras y frutas).

La revisión de algunos ejercicios de contabilidad del crecimiento permite testear la validez de las conclusiones sobre el PIB potencial arriba descritas y plantear una apreciación respecto del aporte de la productividad al crecimiento.

El trabajo del Banco Mundial (2005) presenta un ejercicio de contabilidad del crecimiento, tomado del trabajo de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002) para el periodo 1971-2000, en el que se calcula que durante 1991-2000, con un crecimiento de 3,8% del PIB, el aporte del trabajo fue 1,7%; del capital 0,5%; de la educación 0,4%, y de la productividad total de los factores 1,2%. Seguidamente, reproduce los resultados del trabajo de Jemio (1999), que para el periodo 1990-1997

calcula una relación PIB/*stock* de capital ascendente desde 25% a 28,4%, debido a la elevación de la tasa de FBKF de esos años, y la caída de la relación capital/trabajo urbano (K/Lu) desde 67,2% a 53,8%. Con esos datos, construye una tabla que determina la combinación necesaria de inversión y productividad para crecer al 4,5% - 5%.

Los resultados son:

1. Se requiere avances combinados en inversión y productividad para obtener resultados satisfactorios. A mayor aporte de la PTF al crecimiento, la eficacia de la inversión será mayor.
2. Se puede crecer al 5% si se invierte 20% y la contribución de la PTF es de 2%; o también con 24% de inversión y algo más de 1,5% de contribución de la PTF; o con 15% de FBKF, con una PTF que contribuya con 2,5% al crecimiento. Con las tendencias de inversión y aportes de PTF observados hasta 2004, difícilmente la economía boliviana logrará un crecimiento como el mencionado (Banco Mundial, 2005: 55).

Tómese en cuenta que este ejercicio no incorporaba los desarrollos positivos que tuvieron en los años 2006 a 2010 los términos de intercambio, las exportaciones crecientes, el superávit de balanza de pagos y los saldos incrementados de ahorro y superávit fiscal. Con esos *shocks* externos positivos, seguramente la proyección de crecimiento hubiera estado al alza, aunque hubiera resultado equivocada ya que la tasa de inversión no creció como lo hizo el ahorro.

Otro ejercicio similar realiza el FMI en su *staff report* de 2006 (*Bolivia: Select Issues*). El FMI, acudiendo también a un trabajo de Loayza *et al.* (2004), presenta un ejercicio de contabilidad del crecimiento desde 1971 a 2002. Interesa aquí tomar los subperiodos 1991-1998 y 1999-2002, puesto que el primero, con 4,4% de crecimiento del PIB, otorga contribuciones de 1,4 al trabajo, de 1,1 al capital y de 1,9 a la PTF; mientras que en el siguiente periodo, con crecimiento promedio de 1,7%, otorga contribuciones de 1,2, 1,9 y -1,3 a los factores antes mencionados y en el mismo orden.

Para el presente estudio, resulta muy evidente que los *shocks* negativos de oferta que sufrió el país entre 1999 a 2002 van a minar

el aporte no atribuible a los factores, es decir la contribución de la PTF, que mostraba un muy interesante indicador de casi 2% en el subperiodo anterior. La pregunta es: ¿qué efecto tendría en estos ejercicios la consideración del subperiodo reciente con situación externa favorable y elevado ahorro interno, con un resultado observado de crecimiento del PIB, similar al del periodo 1990-1998?

En un trabajo de 2008, Jemio desarrolla la idea de que Bolivia se desvió de la tendencia del crecimiento de largo plazo debido a *shocks* externos negativos en la década de 1980 y entre 1999-2002 que modificaron la posibilidad del PIB potencial. Suponiendo que esos *shocks* no se presenten nuevamente, proyecta, con los niveles de inversión observados —que en promedio no habían superado el 13,9% del PIB—, un crecimiento del PIB per cápita similar al de la tendencia y muchos años para duplicarlo.

Si se considera que desde 2004 a 2010 se tuvo un *shock* externo positivo y que la tasa de ahorro alcanza en promedio el 23,9% en el periodo 2004-2010, es posible proyectar una tasa de inversión más alta y un crecimiento mayor. Bajo esa premisa, usando los mismos parámetros que calcula Jemio para el aporte del capital $\alpha = 0{,}69057$ y del trabajo $(1\text{-}\alpha) = 0{,}30943$, y considerando la tasa promedio de FBKF observada entre 1990-2010 (16,9) para calcular el promedio del *stock* de capital y el crecimiento de la población ocupada, se va a realizar el mismo ejercicio de contabilidad del crecimiento, pero con datos del periodo 1990 a 2009 comparados con los resultados del periodo 1986-2006 que calculó Jemio.[18]

18 Se ha tomado el trabajo de Jemio (2008 y anteriores) como el más adecuado porque sus parámetros son usados en los ejercicios de la economía boliviana que presenta el Banco Mundial (2006) y el FMI (2008).

Cuadro 5
Tasas de crecimiento promedio anual[19]

	ΔY/Y	ΔK/K	ΔL/L
1986-2006 (Jemio)	3,56	2,89	2,72
1990-2010	3,85	3,17	2,85

Fuente: elaboración propia sobre la base del estudio de Jemio (2008).

Nótese que Jemio supone que el ahorro es igual a la inversión, ya que ésta supera al ahorro nacional con el aporte de ahorro externo, incluso para los años 2004 a 2006, años en los que el ahorro nacional supera a la FBKF (Jemio, 2008: 11 y 15).

Cuadro 6
Contribución al crecimiento con FBKF observada, suponiendo S=I

	ΔY/Y	αΔK/K	(1-α)ΔL/L	ΔA/A
1986-2006	3,56	0,69*2,89=2,0	0,31*2,72=0,84	0,72
1990-2010	3,85	0,69*3,17=2,2	0,31*2,85=0,88	0,78

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente ejercicio, correspondiente al periodo 1990-2010, se ha levantado el supuesto de Jemio, de igualdad ahorro-inversión, considerando que entre los años 2004 a 2010 el ahorro doméstico superó la tasa de FBKF. Para esos años, se tomará al ahorro nacional bruto como si fuera la inversión potencial, que no se produjo por las hipótesis presentadas anteriormente:

Cuadro 7
Contribución al crecimiento con FBKF = Ahorro Nacional Bruto observado+IED

	ΔY/Y	αΔK/K	(1-α)ΔL/L	ΔA/A
1990-2010*	4,7	0,69*3,58=2,47	0,31*2,85=0,88	1,45

(*) con ahorro nacional como inversión potencial en el subperiodo 2004-2010.

19 El incremento del ingreso (ΔY/Y) ha sido obtenido de las estadísticas del PIB y del INE. El incremento del *stock* de capital (ΔK/K) se calcula con los mismos parámetros que Jemio por medio de una regla de tres simple, donde si ΔK/K se obtuvo con una FBKF promedio del periodo, la FBKF del periodo 1990-2010 daría una (ΔK/K) 1990-2010 correspondiente. La misma operación se realiza para obtener ΔL/L, considerando el crecimiento de la población ocupada.

La conclusión es que una mayor tasa de inversión pudo lograrse movilizando el ahorro nacional; aun sin aporte alguno de ahorro externo —que como se sabe, sí lo hubo durante esos años bajo la forma de IED y de crédito externo—, era posible alcanzar una tasa de inversión superior a la observada y, por tanto, un mayor crecimiento dado un aporte mayor de capital y de PTF. En este ejercicio también se comprueba que una inversión mayor afecta positivamente al incremento del crecimiento, por la vía de un mayor aporte del *stock* de capital y, lo que es fundamental, de un mayor aporte de la PTF.

La combinación de mayor inversión con crecimiento de la productividad de los factores tendrá efectos muy positivos en el crecimiento, lo que también tiene relación con las mayor eficiencia de las instituciones, especialmente de aquellas que mejoran el ambiente de las inversiones y las atraen, y de aquellas que fomentan la cualificación del trabajo o incrementan el capital humano. Son importantes también las políticas selectivas dirigidas a los sectores emergentes y para la superación de fallas de mercado –como las de coordinación e información, entre otras–, así como la generación de incentivos para la inversión en innovación y desarrollo tecnológico.

3. Transformación productiva y competitividad de la economía boliviana

El concepto de competitividad, en concordancia con los trabajos de Fajnzylber y Porter reseñados en el capítulo I, tiene la virtud de incorporar elementos adicionales a la productividad del factor trabajo —como el aprendizaje tecnológico, la innovación, el marco institucional, el entorno y el entramado productivo y las dinámicas meso y microeconómicas, entre otros— y explica la mayor o menor capacidad de las empresas de un país para vender en los mercados externos e internos y atraer inversiones productivas.

En efecto, forman parte del conjunto de elementos que hacen a la competitividad, por ejemplo, aspectos institucionales que tienen relación con el mal funcionamiento de algunos mercados, la disminución de los costos de transacción en general, la capacidad de atraer inversiones y recrear un ambiente más favorable al emprendimiento, los cambios favorables de las condiciones del clima de

negocios, las mejoras de los términos del intercambio, el desarrollo de eslabonamientos más intensos o de mayor densidad entre las cadenas productivas, entre otros. También son elementos propios de la llamada competitividad: la promoción económica y comercial, las estrategias para ampliar y diversificar mercados, las estrategias de diferenciación, la mejora de calidad, los servicios de distribución y diversificación, etc., y su impacto o aporte al PIB se mide como contribución de la PTF.

Son varios los trabajos de diagnóstico de la competitividad boliviana[20] que identifican elementos comunes —como el deteriorado ambiente de inversión, el retroceso en los avances institucionales, la escasa y deficiente infraestructura, la preocupación respecto de la situación de las cuentas fiscales o el respeto de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica, entre otros— que explican el lento crecimiento y los escasos avances en términos de productividad. Son elementos que motivan sensibilidad en las decisiones de los inversionistas y emprendedores, de manera que las causas para la baja tasa de inversión se relacionan con esos factores.

Las reformas institucionales y las políticas públicas que buscaron disminuir las fallas de mercado y los factores negativos y crear instituciones más eficientes —que formaron parte del programa de ajuste estructural en las denominadas "reformas de segunda generación"— no han logrado resultados relevantes. Diversos factores han impedido avances ostensibles y con resultados de los elementos antes mencionados. Los estudios de agencias especializadas en diagnosticar la situación de competitividad de los países, que se publican regularmente, muestran a Bolivia en una mala situación y en retroceso.[21]

En un trabajo del año 2005, el Banco Mundial mencionaba las siguientes barreras estructurales como frenos a la competitividad de la economía boliviana (a esta enumeración se ha añadido comentarios específicos y actualizados de la situación prevaleciente):

---

20 Banco Mundial (2005), SBCP (2002), CAF/PAC (2007), entre otros.

21 En este trabajo se usa las mediciones y comparaciones que realiza periódicamente el Banco Mundial (Doing Bussines) y el World Economic Forum (WEF).

- "Infraestructura física": de las peores de Sudamérica, debido a la configuración orográfica del territorio nacional y amplias extensiones con baja densidad poblacional, y largos periodos de muy baja inversión pública en el país. Tal situación, que dificulta el desarrollo del transporte y las vías de comunicación, eleva los costos de transporte. Existen importantes avances en el periodo de 1990 a 2009, dentro del marco de proyectos de corredores internacionales, financiados con cooperación internacional para desarrollar la red principal y de inversiones de gobiernos nacionales y departamentales para desarrollar redes secundarias; pero sigue siendo un lastre en la competitividad de la producción nacional.
- "Estabilidad macroeconómica": la relativa estabilidad macroeconómica conseguida desde mediados de la década de 1980, que estuvo acompañada por un escaso desarrollo productivo y nulos avances de la productividad, no pudo superar la debilidad fiscal y la tendencia de los gobiernos a incrementar su gasto corriente, de manera que tienden a aparecer recurrentemente situaciones de equilibrio frágil e incompleto. En los años recientes, con restricciones externa y fiscal superadas, continúa siendo una variable frágil, por su extremada dependencia de las variaciones de precios internacionales de materias primas y de los compromisos frente a presiones sociales y de cambios de políticas difícilmente sostenibles en los términos de intercambio internacional, que son la principal fuente de ingresos del tesoro. La aparición de los síntomas de la "enfermedad holandesa" es otro indicador que lleva a la conclusión anterior.
- "Capital humano": escaso desarrollo para su aplicación en empleos productivos que requieren formación especializada, de manera que los indicadores de salud y educación mejorados se han combinado con una situación de ingresos estancados y productividad sin crecimiento, haciendo patente la necesidad de contar con recursos humanos mejor calificados para la producción, de lo que se derivarán mejores remuneraciones. No se cuenta con un enfoque adecuado desde la ley y el proceso de reforma educativa (la anterior y la actual) para crear mayores capacidades laborales para la producción (capacitación técnica) a corto y largo plazo.

- "Derechos de propiedad": la inseguridad jurídica con respecto a los derechos de propiedad es un factor determinante para las decisiones de los inversionistas. Este aspecto se ha deteriorado en la década que va de 2000 a 2009, por la situación inicial de ingobernabilidad y por el sesgo antiempresarial del proceso de cambio; las nacionalizaciones, el cambio de las normas y el incumplimiento de contratos, la confiscación de tierras, el uso de la justicia con fines políticos y la desinstitucionalización de la justicia caracterizan cada vez más a la situación imperante en el país, afectando a la confianza respecto del estado de derecho.
- "Distorsiones del mercado laboral" y otros mercados: una legislación laboral, que implica altos costos de contratación y de despido de personal, se ha hecho más rígida y garantista de derechos laborales; y un efecto de ello ha sido que la actividad de contratación empresarial tienda a comprimirse, informalizarse y precarizarse, tratando de eludir los elevados costos de contratación formal y despido en caso de necesidad. Esto, además, conlleva una situación de cargas tributarias y sociales con el Estado que se convierten en otro aliciente para la informalización de las empresas. Habría que determinar un balance de beneficios para los sectores laborales, dada esta situación.
- "Limitaciones del mercado financiero" y acceso segmentado al crédito: el sistema financiero boliviano, en el periodo de análisis, ha generado muchos problemas y ha necesitado de apoyos y apuntalamiento con recursos públicos para evitar su crisis; sin embargo, continúa ajeno a financiar una transformación productiva, ya que sus prácticas se relacionan con financiar preferentemente la construcción y el comercio, concentrando más los criterios de asignación en las garantías que en los proyectos y exigiendo, además de elevadas tasas de interés, garantías muchas veces prohibitivas y desproporcionadas. Aunque sus captaciones, indicadores de estabilidad, situación patrimonial y utilidades han mejorado y en los años recientes se ha creado mecanismos y fondos para financiar la inversión, los resultados son escasos y la discrecionalidad con que se actúa para la asignación privilegiada a sectores determinados es una característica que sigue conspirando para la eficacia del financiamiento a la producción.

- "Aprendizaje tecnológico e innovación": en medio de una transformación tecnológica mundial impresionante, que ofrece oportunidades de saltos tecnológicos muy amplios a los países atrasados, es ostensible la poca dinamicidad del aparato productivo boliviano y de la sociedad boliviana en su conjunto para adoptar las nuevas tecnologías. Este aspecto está relacionado con la inversión pero también con el bajo perfil de las acciones desde el campo público y privado para fortalecer los procesos de aprendizaje e innovación tecnológica. Existe nula coordinación y cooperación entre la empresa, el gobierno y la academia y no existe un plan estratégico para el futuro desarrollo de este aspecto.
- "Sofisticación de negocios y tamaño de mercado interno": la poca densidad de los encadenamientos productivos hacia delante y hacia atrás determina que sean leves los efectos multiplicadores de la inversión y el crecimiento de un sector sobre los demás. Asimismo, existe escaso desarrollo de las estrategias empresariales para poder incrementar y diversificar presencia en los mercados externos. La presencia de la IED en los sectores de manufactura e industria es muy baja, de manera que el acceso a redes internacionales de comercialización y el *know-how* acerca de los mercados es pobre.

Muchas de estas barreras estructurales están presentes desde hace más de veinte años y se ha tratado de superarlas mediante diferentes medidas, desde un enfoque neoliberal inicialmente. En ese marco, se ha logrado una incipiente diversificación de productos y mercados de exportación. Se debe señalar que los avances institucionales en cuanto a derechos de propiedad, disminución de costos de transacciones y reformas en sectores sensibles como la justicia, las instituciones del gobierno, el desarrollo del servicio civil, entre otros, han tenido cierto impacto, aunque no fueron acompañados o complementados con políticas industriales para superar las fallas de mercado, principalmente en los sectores no tradicionales (industria, agroindustria, servicios, etc.). Eso limitó el alcance de este incipiente proceso de diversificación.

Las iniciativas en políticas de promoción productiva durante este periodo fueron marginales y no se articularon de forma coherente con

el conjunto de instrumentos de política en el marco de una agenda económica orientada a la transformación tecnológica y a cambios estructurales de la matriz productiva. Asimismo, en el periodo 2006-2010, no se ha continuado con estos avances institucionales y tampoco se ha implementado y avanzado con políticas industriales selectivas.

3.1 Desarrollo de los encadenamientos productivos y *clusters*

En los años del periodo de estudio, se ha plasmado un interesante proceso de identificación y desarrollo de cadenas productivas o *clusters*, que se relacionan con aquellos productos de exportación no tradicionales que han descollado.

El éxito del *cluster* de las oleaginosas (soya) es el más evidente, y existen algunos otros de gran potencialidad —aunque menos impactantes en el ámbito nacional— con efectos e importancia para determinadas regiones, como es el caso de la uva y de los vinos y singanis en el valle central del departamento de Tarija, de la quinua en el altiplano sur de Oruro y en Potosí o el de los camélidos en esa misma región.

Con mayor dispersión geográfica, pero apuntando a la posibilidad de desarrollar ventajas competitivas están las cadenas de la madera y las manufacturas de madera, las manufacturas de cuero, la industria textil y de confecciones, que han sido identificadas como de gran potencialidad para generar valor agregado y empleo de mayor productividad, además de tener potencialidades de exportación. En los casos anteriores, es más apropiado el concepto de cadena[22] que el de *cluster,* dada la dispersión geográfica, la heterogeneidad de los actores y la ausencia de dinámicas cooperativas con externalidades positivas, que caracterizarían a los *clusters*.

Obviamente, existen en Bolivia las cadenas o *clusters* tradicionales de la minería y del gas o hidrocarburos, que definen de manera

22 Las cadenas de producción incluyen unidades productivas articuladas en procesos continuos de transformación de insumos a productos finales. Estas unidades pueden o no estar ubicadas en un mismo espacio geográfico.

preponderante el patrón de inserción de la economía boliviana en los mercados internacionales, que dependen fuertemente del comportamiento de la demanda que define los precios internacionales de los recursos naturales no renovables y que, en las coyunturas de precios altos, propician una actitud rentista que ha dado en llamarse "la maldición de los recursos naturales" (Laserna, Gordillo y Komadina, 2008).

Como se vio en el capítulo 1, los encadenamientos o articulaciones virtuosas entre sectores y en el interior de éstos son el tipo de dinámicas que se debe buscar para asentar o apuntalar la consolidación y crecimiento de las cadenas que presentan potencialidades, lo cual permite obtener resultados pero requiere de una complementación y de un trabajo coordinado y cooperativo entre los actores públicos, privados y sociales que hacen a la realidad productiva del país.

Asimismo, se ha rescatado la visión que plantea Albert Hirschman (1964) en su teoría del crecimiento desequilibrado, acerca de que el desarrollo es una cadena de desequilibrios que se van corrigiendo. Sostiene que existen sectores que crecen anteladamente y que generan externalidades y situaciones de desequilibrio que desatan presiones y condiciones nuevas y que permiten que nuevos eslabonamientos productivos aparezcan y produzcan una creciente densidad de relaciones con otros sectores. El análisis de los eslabonamientos existentes de las cadenas de producción no extractivistas en el país —como las señaladas anteriormente— conduce a visualizar los desequilibrios y las potencialidades de cada una de estas cadenas, en la perspectiva de ampliar su presencia en el mercado interno y de exportación. Sustituyendo importaciones o —lo que representa un logro mayor y un nivel superior de dificultad— exportando cada vez más valor agregado, las cadenas bolivianas con potencialidad requieren acciones dirigidas a disminuir los factores que les restan competitividad. En ese sentido se retoma lo señalado por Wanderley (2008: 104), acerca de que "el análisis anterior sugiere que las políticas orientadas a reducir el costo-país derivado de los obstáculos estructurales [...] deben combinarse con políticas diferenciadas según los pesos relativos que imponen estas barreras en las cadenas productivas".

Al considerar que las situaciones de competencia y necesidades productivas varían de acuerdo con el grado de sofisticación de los

mercados, se ha asumido una tipología que permite clasificar y ordenar las características de las cadenas productivas que se analizará más adelante. Eso también dará espacio para ver sus limitaciones y las posibilidades para superarlas. En ese sentido, un diagnóstico adecuado del desarrollo de las cadenas o *clusters* con potencialidad de crecimiento pasa por explorar las tres vías de ingreso al mercado externo o al mercado interno de sustitución de importaciones, dependiendo del grado de transformación del producto que elaboran. Nótese que las cadenas tienden a iniciar sus procesos de desarrollo con productos de baja transformación y complejidad y que lo óptimo es que alcancen cada vez mayores grados de incorporación de conocimiento y aplicación productiva.

La ligazón de los encadenamientos productivos con los mercados internos y externos, que se observa actualmente en Bolivia, se da por tres principales vías:

1. La vía de los mercados de materia prima o *commodities,* conformados por productos con muy bajo grado de transformación, prácticamente sólo materia prima, adquiridos para ser utilizados como insumo de otros sectores productivos. Se caracterizan por alta estandarización, precios determinados internacionalmente y economías de escala. En este ámbito predomina la oferta exportable tradicional de minerales e hidrocarburos y en relación con la oferta exportable no tradicional predominan las maderas simplemente aserradas, el grano de soya, las tortas y harinas de soya, la castaña, entre varios otros productos agrícolas, forestales y minerales. Para la exportación es importante que esta materia prima sea de la mejor calidad y al menor precio posible, mientras que para el mercado interno hay un margen amplio para fomentar la producción de insumos y algunas materias primas que utiliza la producción nacional. Es así que el desarrollo de los eslabones iniciales que sustituyan importaciones es un ámbito a tomar en cuenta por las políticas productivas.
2. La vía de los productos manufacturados de calidad estándar y bajo precio que conforman el grueso de la oferta nacional para el mercado interno y gran parte de las exportaciones no tradicionales. En ambos mercados se enfrenta una fuerte competencia

por la presencia de productos de varios y grandes productores, entre ellos China y otros, que también cuentan con bajos costos laborales y mayores economías de escala. Los productores nacionales de este segmento, que están logrando permanecer en los mercados externos, lo hacen con márgenes estrechos y aprovechando ventajas de comercio preferencial, sin las que difícilmente soportarían el efecto depredador de la competencia. Las apreciaciones cambiarias suelen liquidar las posibilidades de estos sectores, dado su pequeño margen. En el mercado interno, la competencia también es fuerte, no sólo por el bajo arancel y la ausencia de prácticas de defensa de mercado, sino también por la extendida práctica del contrabando fomentada por la disponibilidad de capitales que buscan legalizarse.

Dentro de la cadena boliviana de oleaginosas, participan de este segmento los aceites que han logrado predominar en el mercado interno y tienen presencia en los mercados de los países vecinos de la costa del Pacífico, pero no más allá, puesto que se cuenta con márgenes de preferencia comercial. En cuanto a las manufacturas de madera, algunas de las cuales pueden ser incluidas en este segmento (pisos de madera, aglomerados, puertas ventanas, muebles simples y baratos, etc.), se ha logrado elevar el nivel de sustitución de importaciones con incursiones interesantes en los mercados externos debido al desarrollo de productores más eficientes y a la calidad de las maderas amazónicas, apreciadas por su textura, dureza y belleza, que diferencian al producto boliviano en este segmento. También podrían incluirse algunos productos textiles, vinos, manufacturas de cuero, entre otros, que tienen potencialidades y una gran agenda de temas para reforzarlos.

3. Finalmente, está la vía de los mercados más sofisticados, que valoran la calidad antes que el precio. Éste es el tipo de mercados objetivo al que se recomienda llegar porque es el que remunera mejor al productor, puesto que valora la calidad y la exclusividad del trabajo. Pero al mismo tiempo es un mercado muy exigente, de manera que no resulta fácil posicionarse en sus “nichos”. Las empresas que lo logran, derraman una gran cantidad de externalidades positivas al resto de la cadena, de manera que los beneficios van más allá de los que se apropia

el empresario. Normalmente, los demandantes se localizan en los países muy industrializados y en las clases altas, que por tener ingresos económicos elevados buscan consumir productos diferenciados y que representen estatus. Por el tipo de estos productos, un elemento fundamental es el diseño, que debe responder a los requerimientos de cada mercado y momento (moda, estilo preferido, etc.). En Bolivia existen algunas empresas pequeñas y medianas que han logrado posicionarse en esos segmentos —puertas para casas de lujo, escritorios y muebles exclusivos, diseñadoras de prendas de vestir con tejidos de camélidos, joyería fina, productos orgánicos de alta calidad y rareza, etc.— atendiendo pedidos de los distribuidores que encargan determinados diseños y normas de calidad.

La consolidación de estos mercados requiere del apoyo de políticas selectivas. Esto porque los productores que participan son muy sensibles a la falta de un encadenamiento hacia atrás, con proveedores y diseñadores, y hacia delante, con redes de distribución y conocimiento de los mercados, que les apuntalen su calidad y competitividad. En este tipo de producción es donde se nota con mayor crudeza las fallas de mercado y la ausencia de una densidad de encadenamientos productivos. Al respecto Wanderley (2008: 104) sostiene que en la vía de inserción en mercados dinámicos sensibles a calidad "encontramos que el peso relativo de las fallas de mercado en los encadenamientos productivos es determinante para la capacidad competitiva de las unidades productivas. Por lo tanto, una de las claves para la multiplicación de las experiencias exitosas en esta vía de inserción en mercados globalizados está en resolver los problemas relacionados a la baja densidad y calidad de los intercambios entre empresas y unidades productivas complementarias"; es decir, se trata de apuntalar el desarrollo de las cadenas y *clusters* con el enfoque apropiado a sus características.

A continuación se reproduce un cuadro sinóptico de las características de cada una de las vías y las bases que explican la competitividad, presentado por Wanderley (2008).

Cuadro 8
Las tres vías de inserción a mercados: *commodities*, mercados sensibles a precio y a calidad

	Empresas en mercados de exportación sensible a precio Productos estándares y volúmenes altos	**Empresas y unidades económicas en mercados de exportación sensible a calidad** Productos con identidad y calidad específica orientada a nichos de mercados (biocomercio, mercado justo, artesanías y arte)	**Empresas y unidades económicas en mercados de *commodities*** Materia prima escasamente procesada como maderas, granos, harina y torta de soya, metales fundidos, etc.
Mercados y nichos	Productos estándares	Productos diferenciados	Productos estándares
	Producción de larga escala	Producción de mediana escala	Producción de larga escala
	Calidad estándar	Alta calidad	Calidad estándar
Ventajas comparativas	Mano de obra barata	Trabajadores especializados (niveles salariales más bajos según los estándares internacionales)	Mano de obra barata
	Recursos naturales abundantes	Recursos naturales abundantes	Recursos naturales abundantes
	Preferencias arancelarias	Mercados diferenciados	Preferencias arancelarias
	Seguidores: tecnología y diseño de productos	Líderes: innovación tecnológica y de producto	Seguidores: tecnología
Desventajas comparativas	Tecnología e insumos importados - Dependencia de insumos y tecnología extranjeras	Insumos y tecnología importados	Tecnología e insumos importados - Dependencia de insumos y tecnología extranjeras
		Ausencia y escasez de productos y servicios complementarios	
	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes	Bienes y servicios públicos insuficientes e ineficientes
Estrategias de negocio	**Integración hacia atrás** - internalización de los procesos de abastecimento de insumos	**Integración hacia adelante** - relación directa con los consumidores	
	Coordinación con las compañías de *wholesale companies*	**Coordinación hacia atrás con una red de proveedores de insumos**	
	Reducción de costos de trabajo y recursos naturales	Innovación y diversificación de mercados	Reducción de costos de trabajo y recursos naturales

Fuente: Wanderley, 2008.

3.1.1 Barreras estructurales y cuellos de botella sectoriales

Los estudios de casos exitosos de exportación no tradicional indican que las empresas y unidades productivas tienen que lidiar cotidianamente con problemas comunes propios de la economía boliviana. A éstos se los puede agrupar en tres categorías: 1) servicios y bienes públicos, 2) servicios y bienes privados (en sus mercados y sectores) y 3) contexto político- institucional.[23] En el cuadro siguiente se explicita los problemas más importantes en las tres categorías.

Cuadro 9
Barreras estructurales y cuellos de botella sectoriales

Bienes y servicios públicos	Bienes y servicios semipúblicos y privados específicos de las cadenas	Factores político-institucionales
• Baja calidad de la infraestructura de transporte: sistemas ineficientes que limitan el flujo constante de materia prima • Sistema ineficiente de aduana: dificultades para la importación de insumos (material prima y tecnología) • Servicios básicos insuficientes: electricidad, gas natural y agua • Sistemas legal y regulatorio ineficientes	• Escasos servicios y bienes privados o semipúblicos complementarios - pocas firmas y bajo nivel de especialización de productos y servicios complementarios 1) Ausencia, escasez o insuficiencia de proveedores de insumos y servicios complementarios 2) Servicios públicos, privados o mixtos inadecuados de educación, capacitación y desarrollo tecnológico	• Inestabilidad política • Inseguridad jurídica • Baja previsibilidad de acciones gubernamentales

Fuente: Wanderley, 2008.

Sin embargo, y esto es lo más importante, los costos de las restricciones estructurales e institucionales de la economía boliviana no son iguales entre las diferentes vías. Esto se debe a que las estructuras de sus respectivos mercados internacionales definen ventajas competitivas específicas y, por lo tanto, imponen estrategias diferenciadas de negocio.

---

23 Para más detalle sobre el costo país asociado a las barreras estructurales e institucionales consultar SBPC, 2002 y Banco Mundial, 2007.

No menos importante es el hecho de que la variación del acceso a recursos financieros, humanos y tecnológicos predominantes en cada vía restringe las alternativas disponibles para enfrentar las limitaciones tanto institucionales como estructurales. Por esto son insuficientes las políticas neutrales y se requiere su articulación con políticas selectivas.

Para empresas que compiten en mercados sensibles a precio y en mercados de *commodities*, los principales problemas se refieren a los productos y servicios públicos y al contexto político e institucional. Los problemas referidos a la ausencia, baja calidad y poca confiabilidad de servicios y bienes privados o semipúblicos complementarios son limitaciones superables debido a que estas empresas pueden resolverlos con más facilidad merced a la estrategia de integración vertical (producir internamente en las empresas). En otras palabras, pese a que la limitación de los servicios y bienes privados y semipúblicos complementarios pesa en su estructura de costos, éstos son reducidos por medio de la internalización del proceso productivo en la empresa.

Para las firmas que compiten en mercados sensibles a calidad, los problemas relacionados con la baja calidad de los productos y servicios privados o semipúblicos complementarios adquieren importancia significativa dada la centralidad de la coordinación con otros productores y prestadores de servicios para competir en nichos sensibles a la calidad. Las unidades en esta vía se caracterizan por la producción en pequeña escala, con limitados recursos financieros y humanos. Con relación a los problemas en la provisión de bienes y servicios públicos, estas empresas y unidades productivas no sólo enfrentan la ineficiencia sino también carecen de servicios diferenciados adecuados a sus características y necesidades. Un ejemplo implementado en otros países es la oferta de servicios de aduana adecuados a la importación de insumos y a la exportación de productos en cantidades reducidas.

3.2 El *cluster* de la soya

En los avances en la diversificación de la producción y las exportaciones en Bolivia, destaca el *cluster* de las oleaginosas, que contempla la

exportación de productos agroindustriales derivados de la soya y otras oleaginosas, como aceites refinados, aceites en bruto, harinas y tortas.

En el cuadro siguiente se puede constatar que las exportaciones de este *cluster* son principalmente productos transformados, que surgen de la actividad industrial y que se dirigen a satisfacer la alimentación humana y animal. El grano de soya y otras oleaginosas son un insumo que se utiliza para dicha actividad; inclusive se llega a importar grano de Paraguay o Brasil para molerlo y procesarlo en el país. Asimismo, el mercado interno se abastece de los aceites refinados para el consumo humano y tortas y harinas de soya para la alimentación del ganado vacuno y porcino y los pollos de granja.

Cuadro 10
Estructura de exportaciones oleaginosas
(en miles de dólares y porcentajes)

Producto	2008		2009		2010	
Grano	54.837	8,1%	63.961	8,9%	25.852	3,8%
Aceite	301.340	44,3%	260.223	36,4%	284.295	42,2%
Tortas y harinas	323.375	47,6%	391.570	54,7%	363.950	54,0%
Total	679.552	100,0%	715.754	100,0%	674.097	100,0%

Fuente: IBCE-Zeballos, 2011.

El *cluster* de las oleaginosas, ubicado fundamentalmente en la región de Santa Cruz, surgió gracias al sostenido esfuerzo privado y público de inversión para diversificar la producción nacional. Se origina en el plan Bohan, de 1942, que dio paso a la incorporación productiva de la agricultura en el oriente boliviano y se afianzó con las inversiones en infraestructura (carretera Cochabamba-Santa Cruz, ferrocarriles Santa Cruz-Corumbá y Santa Cruz-Yacuiba, así como el desarrollo de la hidrovía Paraguay-Paraná) y el fomento para la conformación de plantas agroindustriales (desde la Corporación Boliviana de Fomento), a lo que siguió otras medidas de fomento al desarrollo agropecuario.

Zeballos (2011) señala como hitos importantes en el desarrollo del *cluster* de la soya: 1) el plan Bohan; 2) la revolución de 1952; 3) el programa de apoyo de USAID denominado “Punto IV”, que crea el

Servicio Agrícola Interamericano; 4) el proyecto de tierras bajas del este, con financiamiento del Banco Mundial, y 5) la participación en la zona de libre comercio de la Comunidad Andina.

Los esfuerzos realizados desde el sector público para el desarrollo agropecuario y agroindustrial de Santa Cruz fueron acompañados por una dinamicidad empresarial destacable, que se tradujo en la expansión de la frontera agrícola y las inversiones para la instalación de plantas transformadoras. Un incremento sostenido de volúmenes y valores de producción permitió inicialmente la sustitución de importaciones de bienes de consumo del sector agropecuario y posteriormente la exportación de los derivados de la soya, como los aceites, tortas y harinas, además del azúcar, algodón, entre otros.

Forman parte de la cadena un número importante de productores de soya (14000 unidades según CAF/PAC, 2002) y de otras oleaginosas como el girasol, así como nueve plantas procesadoras que muelen el grano, extraen aceites en bruto, los refinan y elaboran tortas y harinas, tanto para el consumo animal como para el humano, destinadas a la exportación y el mercado interno. Las plantas son las principales compradoras de la producción de los agricultores. Todas estas unidades productivas dan empleo a una cantidad importante de la población económicamente activa del departamento de Santa Cruz.

Los productores agrícolas de grano de soya —lo que implica más de catorce mil unidades agrícolas—, en un 80% tienen cultivos menores o iguales a cincuenta hectáreas. El restante 20%, constituido por grandes y medianos agricultores, posee áreas de cultivo superiores a las cincuenta hectáreas; un 2% llega a superar las mil hectáreas (Zeballos, 2011). Un total de 920 mil hectáreas se dedica al cultivo de soya y 135 hectáreas al girasol, que se combina con la soya para producir aceites. Todo ello constituye más del 50% de la superficie cultivada del departamento (Zeballos, 2011: 8). Según este autor (*ibid*.: 11), el *cluster* implica "a otros actores: productores de grano (soya y girasol), personas en transporte para exportación, industrias procesadoras y exportadoras, provisión de insumos y maquinaria, plantas acondicionadoras de semillas y los servicios de comercialización y exportación". Zeballos destaca que "un total de 300.000 personas y sus familias dependen de todo este complejo".

Al mismo tiempo, este *cluster* presenta limitaciones que aumentan los costos productivos y de transacción en comparación con los *clusters* de países vecinos. Algunos ejemplos de estas limitaciones son la ausencia de proveedores de insumos agrícolas y tecnología, lo que obliga a su importación a precios elevados o a la compra de tecnologías de segunda mano de productores brasileños (a las que estos últimos consideran obsoletas), y las carreteras ineficientes y servicios limitados de transporte. La importancia de las ventajas comparativas de este *cluster,* para competir en mercados de *commodities* —acceso a tierra y mano de obra barata, subsidio de diesel y preferencias arancelarias— es debilidad que requiere ser superada con el fortalecimiento de sus ventajas competitivas (Fairbanks y Lindsay, 1997).

3.3 Cadena de la madera y sus manufacturas

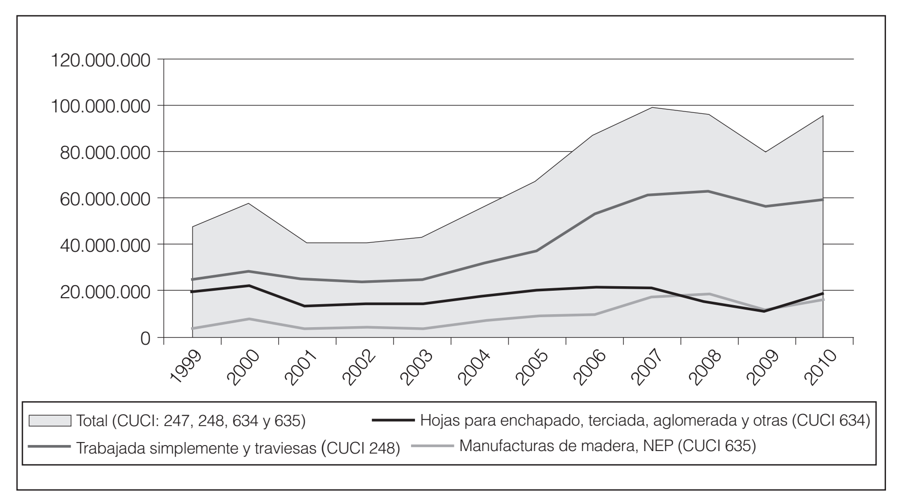
Con una realidad menos próspera pero con enorme potencialidad futura, se tiene la cadena de la madera y sus manufacturas. Esta cadena se ha desarrollado lentamente desde la actividad forestal hacia la producción de muebles y otras manufacturas de madera, pero en cuanto al comercio exterior, siguen siendo más importantes las exportaciones de madera simplemente aserrada. Sin embargo, es destacable que las exportaciones sectoriales hayan evolucionado hacia un mayor componente de exportaciones con valor agregado, llegando a desaparecer las exportaciones de troncas, que entre 1992 a 1995 fueron el principal rubro exportado. En los años siguientes y hasta la actualidad desapareció, prácticamente.

El país cuenta con potenciales ventajas comparativas dada su extensa superficie forestal, con áreas de manejo y especies amazónicas que se pueden convertir en maderas de calidad por su dureza, belleza y textura. Asimismo, la mano de obra, que comparativamente es de bajo costo pero no por ello de menor capacidad productiva en el rubro de la madera, conlleva fortalezas que aún no se ha aprovechado.

Sin embargo, falta mucho para que el sector desarrolle su potencial, ya que es señalada la tendencia a exportar madera escasamente trabajada (productos 248 en la clasificación CUCI), mientras que las exportaciones de muebles y manufacturas de madera (635 y 634 en la

clasificación CUCI, respectivamente) nunca han rebasado el umbral de los cuarenta millones de dólares.

Gráfico 20
Exportaciones bolivianas de madera y sus manufacturas entre 1999 y 2010 (expresadas en dólares)



Fuente: INE.

El gráfico 20 muestra una tendencia creciente de las exportaciones del sector y que el valor más alto de las exportaciones fue alcanzado en el año 2007, con 99,7 millones de dólares. Dicha tendencia se explica principalmente por las exportaciones de madera simplemente trabajada, particularmente en el periodo que va de 2005 a 2010, cuando se da un crecimiento importante de esas exportaciones; mientras que los otros rubros de madera manufacturada se estancan en su crecimiento, o disminuyen, como es el caso de las exportaciones de maderas labradas.

En cuanto a los mercados de destino de estos productos, Estados Unidos es el más importante, con una característica particular debido a la diferente composición de las exportaciones, con una mayor participación relativa de manufacturas que las exportaciones totales. En efecto, si bien en el año 2007 las exportaciones de productos de madera y sus manufacturas a Estados Unidos representaban un 38,2% del total; en ese mismo año, en el rubro específico de manufacturas de

madera, se exportó a ese mercado el 84%, porcentaje que en 2008 bajó a 78%. En cambio, para las exportaciones de madera simplemente trabajada, aunque las ventas hacia el mercado de Estados Unidos son las de mayor magnitud, existen varios otros países a los que también se vende esos productos en proporción cercana[24] (ver cuadro 11).

La cadena inicia en los bosques o áreas con posibilidad de explotación forestal, que en Bolivia son muy extensos y se encuentran tanto en la región amazónica como en otros lugares (BOLFOR II, 2009); a esto sigue la actividad de aserrío y procesamiento primario, que se encuentra cercana a las áreas forestales y que procesa tablones que son comercializados en el mercado interno o son para la exportación. En la fase de procesamiento secundario destacan, de una parte, las unidades productivas que procesan la materia prima para exportarla como insumo industrial (tablones secados y tratados, aglomerados, pisos o parquet, etc.) y los productos terminados (muebles, ventanas, puertas etc.). La mano de obra de este sector se forma generalmente en institutos de capacitación (como las escuelas técnicas del Instituto Nacional de Capacitación Técnica y Laboral - INFOCAL, entre otros), una formación, comparativamente, de bajo costo, dados los salarios bajos en el país respecto de otros. Asimismo, los establecimientos de educación secundaria, en algunos casos, ofrecen también formación para carpinteros bien calificados. De todas maneras, se observa limitaciones en cuanto a la capacitación y principalmente al asesoramiento en técnicas de acabado, maquinado y diseño.

La estrategia de integración vertical ensayada por algunas de las empresas, desde la concesión forestal hasta la industrialización de productos de alta calidad, pasando por la producción de materia prima y de productos terminados, ha dado buenos resultados particulares pero no resuelve las limitaciones de los eslabonamientos hacia atrás y adelante que necesita el sector para incrementar sustancialmente la capacidad de oferta de muebles de calidad, principalmente diferenciados, para responder a las crecientes posibilidades de exportación (Seoane 2009b).

---

24 Los datos aquí expuestos han sido obtenidos del informe de consultoría de A. Seoane (2009b)

Cuadro 11
Exportaciones de madera y sus manufacturas por países entre 1999 y 2009 (expresadas en dólares)

País/producto CUCI[25]		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
635	Total	20.497.759	22.103.415	12.663.637	14.189.632	14.156.033	17.435.962	20.121.706	21.854.473	21.078.783	14.754.662	5.452.257
	Chile	126.471	335.020	68.603	1.017.127	1.125.158	1.497.402	837.234	1.022.158	1.223.423	1.710.289	587.099
	Estados Unidos	17.434.680	20.185.026	11.840.196	12.179.512	12.133.874	14.512.207	18.100.829	19.385.770	17.796.708	11.435.330	4.069.077
248	Total	26.810.436	27.994.766	249.23.027	23.156.884	24.637.505	31.343.144	37.424.320	53.394.704	61.366.789	62.483.050	30.224.381
	Chile	1.111.365	1.419.549	1.566.523	1.218.623	1.441.027	1.711.065	1.750.398	2.549.761	1.914.537	2.195.146	1.052.085
	China	144.218	91.870	154.914	142.757	189.522	1.570.991	4.145.003	8.665.841	8.581.957	10.368.422	5.907.847
	Estados Unidos	9.679.357	13.014.821	12.529.101	11.643.062	14.076.524	15.690.087	15.526.685	20.123.581	20.410.151	15.476.456	7.457.529
	Francia	29.378	125.730	69.894	109.600	102.544	528.773	575.784	924.883	1.696.478	2.469.459	1.338.490
	Países Bajos	60.539	42.527		7.611	32.536	138.314	1.070.133	2.669.773	3.057.992	3.552.300	1.363.659
	Argentina	8.583.510	6.017.616	3.076.772	435.915	698.172	1.856.379	3.299.155	4.132.242	5.643.042	7.055.873	3.086.303
	Rep. Dominicana	416.841	932.928	599.390	509.567	314.802	858.381	1.416.126	2.571.280	3.354.904	2.971.224	1.328.869
634	Total	3.613.434	7.561.952	3.300.680	3.561.918	3.581.659	6.689.357	8.971.167	9.776.568	16.623.186	18.437.902	5.552.582
	Chile	72.026	121.768	6.835	6.625	90.661	638.295	934.719	428.590	974.664	955.899	317.410
	Estados Unidos	994.989	4.667.446	342.239	221.091	113.654	210.549	557.327	107.148	18.446	390.572	41.578
	Francia	140.582	322.858	512.043	438.116	532.717	788.403	1.067.170	1.426.110	1.454.158	1.743.347	317.526
	Italia	92.457	296.468	243.592	187.092	224.404	391.343	447.169	466.301	1.248.025	1.146.304	523.398
	México					63.708	587.200	1.007.600	813.064	2.775.419	2.145.497	546.868
	Perú	1.030.368	518.324	798.578	646.055	652.741	886.986	1.178.146	1.536.475	2.239.918	2.882.048	1.794.981
	Brasil	8.725	4.590	102.076	333.554	468.195	1.184.085	1.088.315	1.641.844	3.288.520	5.158.313	780.217
	Venezuela	11.609		131.688	49.337		82.070	155.425	269.633	462.143	152.322	53.970

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

25 En la clasificación CUCI, la partida 248 corresponde a maderas trabajadas simplemente, maderas contrachapadas, terciadas aglomeradas a la 634 y muebles y otras manufacturas de madera a la 635.

Finalmente, los avances logrados por el país en cuanto a la certificación de bosques y de la explotación forestal sostenible le dan una consistencia a la competitividad del sector en mercados que valoran el sello verde (BOLFOR, 2009).

3.4 *Cluster* de la uva, el vino y los singanis

La industria de la vitivinicultura, al sur del país, es uno de los ejemplos de desarrollo de un *cluster* regional con oportunidades que se supo aprovechar y que se está consolidando, generando además una próspera economía regional en el valle central de Tarija y al sur de Chuquisaca (las provincias de Nor Cinti y Sur Cinti).

El valle de Tarija cuenta con clima y condiciones ambientales adecuadas para la producción de uva de calidad. Desde 1988, la implementación de proyectos para impulsar el mejoramiento de la calidad de la materia prima y de los productos procesados, principalmente vinos, ha dado resultados satisfactorios, ya que se cuenta con una producción de calidad que logra competir, en el mercado nacional, con los vinos chilenos y argentinos —productores de talla mundial—, e incluso ha logrado exportar en pequeñas cantidades.

Según el estudio de la CAF/PAC (2007: 90-91), "existen aproximadamente tres mil hectáreas cultivadas de vid, que producen unas veinte mil toneladas de uvas […]; hay más de mil ochocientas familias productoras, además de las empresas que también en su mayoría poseen viñedos propios […]; la inversión del sector vitivinícola (bodegas, plantaciones, equipos, etc.) está estimada en setenta millones de dólares". Estas empresas, en su totalidad, son privadas.

El concepto de "vinos de altura" está dando a esta producción boliviana cierta distinción que es valorada en los mercados externos, le ha servido para mejorar sus posibilidades competitivas y posicionarse en algunos nichos de mercado. En el mercado interno, la competencia con vinos de Argentina y Chile es muy fuerte dado el contrabando y las economías de escala con que cuentan los productores vecinos. En cuanto al singani, en el mercado interno sufre la competencia de sustitutos cercanos y su exportación es difícil, ya que es poco conocido en el exterior.

Instituciones como el Centro Nacional de Vitivinicultura de Tarija (CENAVIT) constituyen una instancia del gobierno regional y la cooperación que, junto a otras de carácter privado, como la Asociación de Vitinicultores (ANAVIT), han venido prestando importantes servicios en la investigación y desarrollo del *cluster*. Asimismo, el *cluster* cuenta con un componente turístico denominado "la ruta del vino" y se está complementando con la producción de jamones y quesos, que por su calidad vienen cobrando importancia creciente en la región.

Las limitaciones de este *cluster* tienen relación con la competencia de los vinos argentinos y chilenos, ya que los costos de producción son en general más altos, debido a que no alcanzan a ser importantes economías de escala con sus volúmenes de producción, ya que los rendimientos de los viñedos por hectárea son menores en los valles de Tarija respecto de los valles de Mendoza en Argentina o los valles chilenos en el centro de Chile. En comparación con las bodegas de Argentina y Chile, las tarijeñas son bodegas casi artesanales en su mayoría, salvo dos o tres que han alcanzado mejor organización y escala de producción. Asimismo, los productores vitícolas son de gran heterogeneidad, coexisten con bodegas que tienen sus parrales propios, pero también compran a productores de extensiones menos importantes. Los servicios de apoyo están poco desarrollados, de manera que fertilizantes, abonos o plaguicidas son ofrecidos por comerciantes no especializados.

Donde se tiene un avance interesante es en lo que tiene que ver con los servicios de certificación de calidad. Eso se ha dado desde la inauguración del CENAVIT, que actualmente cuenta con laboratorios y equipos para el desarrollo de la investigación, mejora y certificación, así como para elaborar vinos de calidad. Este servicio favorece sobre todo a los pequeños viticultores, que entregan su producción de uvas al CENAVIT para que éste les diagnostique la calidad y puedan elaborar mejores vinos, con sugerencias y apoyo técnico que les permitan mejorar en los siguientes años (CAF/PAC, 2007).

3.5 Otros *clusters* o cadenas

Los anteriores tres ejemplos son la muestra de que el enfoque de *clusters* o cadenas puede ser muy útil para potenciar los sectores no

tradicionales. Existen trabajos que han identificado otras cadenas, pero a algunas de éstas se las considera más potencialidades que realidades, ya que existen unidades productivas y fases del proceso que no muestran eslabonamientos intensos pero que pueden desarrollarse con iniciativas público-privada adecuadas. Es el caso de la industria de textiles y confecciones (diseminada en las principales ciudades del país, principalmente del eje central), formada por decenas o centenas de productores y empresas con características heterogéneas, que en algunos casos están logrando niveles de calidad y productividad patentizada y demostrando capacidad para competir con las importaciones e incluso exportar. Cuentan con gran potencialidad para generar empleo de mayor productividad.

Un tema que merece estudio puntual es la presunción de que muchas de estas empresas prefieren mantenerse en la informalidad. Ésta parece ser una práctica bastante extendida en algunos segmentos de este sector, y eso dificulta su conocimiento estadístico. Se ha mencionado que existe un interesante fenómeno: un contrabando de exportaciones y una falsa importación; es decir, producción nacional que se presenta como extranjera falsificando marcas famosas, para que se pueda vender en el mercado interno o exportarse. Para el desarrollo de esta cadena, el incremento de la calidad y cantidad de una producción algodonera y de hilados finos es de urgente necesidad.

Otra cadena es la manufactura de cuero, que se articula con la actividad ganadera y la producción de carne y de lana. Los productos exportados y comercializados de cuero son, principalmente, los cueros y pieles sin curtir o en estado *wet blue*, curtidos rudimentariamente, es decir productos con escaso valor agregado. Sin embargo, se está desarrollando una incipiente producción de cueros más procesados y manufacturados que empiezan a sustituir importaciones, a manufacturarse y a exportarse, tales como calzados, prendas de vestir, marroquinería y peletería. Asimismo, se está desarrollando una industria no tradicional y de muy alta calidad de animales como el lagarto, cuya carne y piel se utiliza en criaderos especializados.

El curtido de pieles y cueros es considerado un principal eslabón de la cadena y un importante factor que determina el desarrollo de la industria de manufactura de cuero y calzado. Existe cierta cantidad

de pequeñas empresas dedicadas al curtido cuya capacidad instalada no cubre la demanda de pieles y cueros para su manufactura (CAF/PAC, 2007), lo que es uno de los estrangulamientos principales para el desarrollo de la cadena. La fuente citada menciona que tampoco existe una materia prima nacional que tenga la calidad requerida para la exportación de prendas de vestir. Cantidad apreciable de talleres de confección de cuero y calzados (de pequeñas y medianas empresas) se ven obligadas a obtener materia prima de calidad para la vestimenta o el calzado que confeccionan recurriendo a la importación, mientras que las curtiembres nacionales exportan parte de su producción en estado poco elaborado. Se puede potenciar esta cadena con políticas específicas orientadas a la superación de los llamados "cuellos de botella".

También se está desarrollando la cadena productiva de la quinua, que muestra interesantes proyecciones y trabaja en la perspectiva de satisfacer una creciente demanda en el exterior. Este producto es fundamental para la economía de las comunidades campesinas del altiplano de Bolivia, donde alrededor de 75 mil familias cultivan más de 40 mil hectáreas de quinua, principalmente (80%) para el autoconsumo (CAF/PAC, 2007). La producción de este cereal en Bolivia —que se produce en las tierras altas— cuenta con una variedad considerada de mejor calidad: la quinua real. La quinua real y una variante de color oscuro son productos muy apreciados internacionalmente para la comida *gourmet*. Dicha demanda, que es creciente en mercados europeos, en Japón y Estados Unidos por su alto valor nutritivo y porque es un producto orgánico, podría constituirse en una oportunidad para desarrollar la cadena; para ello es necesario promover y hacer conocer el producto. Se trata de una cadena productiva que en los últimos años se está desarrollando debido a la organización de asociaciones de productores que han logrando importantes incrementos en la producción comercial y particularmente en el producto de exportación. El apoyo de organizaciones no gubernamentales y la propia organización de los productores han permitido que se incrementen sustancialmente tanto los cultivos como la calidad del producto.

Del mismo modo, la carne de llama y la lana de los camélidos son productos que tienen una demanda creciente y han podido emerger como oportunidades para desarrollar una producción generadora de empleo y de mejores ingresos en el altiplano, atendiendo

condicionantes específicas; de manera que en la actualidad es una cadena con grandes potencialidades, principalmente en la región de Challapata, en el departamento de Oruro. Como se puede observar, el desafío está en cómo potenciar la oferta de estos productos.

El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, que estuvo activo a principios de 2000, identificó veinte *clusters*, entre los que se encuentran los arriba mencionados. Fue el resultado del "Diálogo nacional" del año 2000, que de manera coordinada con los diferentes actores de las cadenas (productores, organizaciones de la sociedad civil, gobierno, empresas, etc.), logró posicionar el enfoque de cadenas productivas como parte de las políticas públicas orientadas a la transformación productiva. Su evolución se la tratará en el capítulo siguiente. Aquí simplemente se quiere mencionar la gama de posibilidades y la existencia del enfoque como una orientación asumida por los diferentes actores de la economía y la sociedad boliviana, que no ha podido plasmarse y consolidarse.

Estos sectores, que ciertamente tienen una potencialidad manifiesta aun sin contar con adecuadas y sostenibles políticas de apoyo, se han visto más bien perjudicados por los frecuentes cambios de las condiciones macroeconómicas, que han tenido efectos muy negativos sobre el desempeño microeconómico. En ese sentido, no solamente el contrabando creciente y sin control les afecta, sino particularmente la apreciación de la moneda nacional, emergente de una situación de sobreoferta de moneda extranjera, que es además impulsada por la política cambiaria.

El fenómeno de expansión de la demanda agregada sin inversiones, es decir la expansión del consumo que no encuentra posibilidades de oferta interna, es una fuerza que puede tener efectos tan negativos como la apertura comercial indiscriminada, ya que se combina con el fenómeno de la desindustrialización, que detiene la posibilidad de crecimiento de estos sectores productivos, que tienen tanta influencia positiva sobre los niveles de empleo y las mejoras de productividad y competitividad.

La información precedente lleva a reflexionar sobre los eslabones existentes en el tejido productivo nacional y a confirmar inicialmente

la hipótesis de que la densidad de los eslabonamientos productivos en el país es escasa y sus encadenamientos son frágiles. La ruptura o discontinuidad de éstos en un periodo de ampliación de la demanda agregada, como la que ocurre en los años recientes, muestra que gran parte de ese crecimiento potencial se diluye con las importaciones ocasionadas por la poca densidad de los entramados productivos y la debilidad de los eslabonamientos en las cadenas productivas. Un análisis sobre los encadenamientos, los eslabonamientos y los efectos de arrastre en redes que se dan dentro del aparato productivo (como por ejemplo una matriz insumo-producto actualizada) requiere de información de la cual no se dispone; eso limita abordar la cuestión.

Las experiencias exitosas, varias de ellas referidas a una determinada región, llevan a pensar que la descentralización y el proceso de autonomías que vive el país pueden ser una oportunidad para que en esas instancias se desarrolle estrategias para hacer emerger los *clusters* que cada región puede tener en potencialidad. Es decir, los gobiernos departamentales y municipales podrían convertirse en un agente de transformación productiva y de elevación de la productividad si aplican el enfoque de cadenas y *clusters* e impulsan la emergencia de un sector privado o mixto, dotando a cada una de las regiones del país de oportunidades para encontrar su vocación productiva y sus potencialidades en la creación de empleo y de actividad lucrativa.

CAPÍTULO III

Políticas económicas del periodo I (1989-2005)

En este capítulo se analiza aspectos relevantes de las políticas públicas adoptadas desde finales de la década de 1980 hasta el año 2005. Para el efecto, este estudio se ha concentrado en aquellas medidas que tuvieron relación con el sector productivo, principalmente en el ámbito de los bienes transables; es decir, en las políticas públicas enfocadas hacia el sector exportador y el sector que sustituye importaciones. La focalización en la transformación productiva ligada al desarrollo específico del sector productor de bienes transables lleva inevitablemente a descuidar el análisis de otros temas.

Si bien es cierto que la aplicación de las políticas de ajuste estructural, promovida por los organismos financieros multilaterales y los principales países cooperantes, le da un tamiz de consistencia y continuidad a las políticas aplicadas en los diferentes gobiernos que se suceden en este periodo de recuperación y construcción democrática, no es menos cierto que durante dieciséis años hubo matices que diferenciaron a esos gobiernos, considerando la mayor o menor consistencia de las medidas aplicadas por diferentes gestiones.

Si se evalúa en conjunto todo el periodo, se observa que las políticas bolivianas de ajuste estructural no pudieron remontar particulares situaciones que implicaron un crecimiento promedio de 4,5% anual de la economía entre 1985 y 1998 (promedio que decayó en los años siguientes) y de las exportaciones, que sólo se incrementaron en 70% entre 1990 y 2005. Es una cifra bastante menor al logro de otros países sudamericano, que no sólo las duplicaron. Lo mismo ocurrió con los niveles de productividad, medidas con el PIB por trabajador, que en Bolivia tuvieron el peor desempeño regional.

Como se sugirió en el capítulo II, esto tuvo relación con una fragilidad estructural que fue más allá de lo macroeconómico y que no estimuló un mayor crecimiento de la inversión, principalmente privada. Asimismo, se ha considerado que el estancamiento de la productividad, que no pudo revertirse ni siquiera con un importante flujo de inversiones extranjeras, estuvo determinado por una política pública que no dio prioridad a la transformación productiva y que apostó con más fuerza en los procesos de mercado para asignar recursos con una orientación preferente hacia políticas económicas neutrales u horizontales antes que hacia políticas verticales o selectivas. De igual manera, el objetivo de mejorar las condiciones de empleo fue subsidiario y se privilegió los instrumentos de políticas sociales focalizadas sin coordinar con políticas económicas y laborales.

1. Contextualización y condiciones prevalecientes

A la hora de analizar y evaluar las políticas públicas adoptadas en este periodo, es necesario considerar el contexto restrictivo que marcó gran parte del periodo 1989-2005. Se puede partir del terrible y negativo *shock* externo y el inevitable “apretón monetario” de los años ochenta, que derrumbaron el valor de las exportaciones y generaron dificultades para atender las necesidades de gasto público y, obviamente, pocos instrumentos y recursos de política económica.

Esta situación restrictiva se fue superando paulatinamente con la aplicación del programa de estabilización y ajuste estructural (PAE) —que buscó fundamentalmente equilibrar las cuentas fiscales, mediante una reforma tributaria y una “racionalización” del aparato burocrático— y con la privatización de las empresas públicas. Este programa fue apoyado por la cooperación y el financiamiento internacionales —que retornaron al país después de su retiro a principio de la década de 1980—, y le siguió una exitosa política de atracción de inversión extranjera directa.

Asimismo, el incremento en el valor de las exportaciones —inicialmente de las no tradicionales y después de las tradicionales, con proyectos como el gasoducto a Brasil— y la consiguiente modificación de la situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos deben anotarse entre los aspectos más positivos del periodo,

ya que permitieron aliviar las restricciones en la capacidad para importar e invertir y dar una mayor holgura de la situación fiscal. No menos importancia tuvo el crecimiento del ahorro financiero y la disponibilidad de crédito, que fueron plasmándose paulatinamente en una disminución de las tasas de interés y en mayor disponibilidad de recursos prestables.

Todas estas bases macroeconómicas no llegaron a alcanzar suficiente solidez ni un ambiente de mayor certidumbre. Por ello, la tasa de inversión no logró superar porcentajes respecto del PIB alcanzado en el pasado ni tampoco los observados en los países vecinos, que también realizaron un proceso de estabilización y adoptaron similares programas de ajuste. Consecuentemente, las tasas de crecimiento del PIB per cápita fueron insuficientes para lograr alcanzar los niveles de crecimiento del ingreso de la década de 1970, o para acercar la tasa de crecimiento del PIB per cápita al promedio de los países vecinos, más aun si se toma en cuenta que el PAE boliviano fue uno de los que más profunda y consistentemente se aplicó. Parte de las explicaciones se relaciona con una persistente situación de fragilidad o vulnerabilidad de los sectores fiscal y financiero, que no se pudo revertir y que se pasa a describir de manera resumida.

El déficit fiscal, como se observa en el gráfico siguiente, resurge con fuerza y llega, entre 1998 a 2004, a igualar y superar los niveles más elevados de la inmediata posinflación. El financiamiento de estos niveles con recursos externos de cooperación será el factor clave para que los elevados déficits no desaten nuevamente presiones inflacionarias incontrolables.

Gráfico 21
Déficit del sector público no financiero (SPNF) 1986 y 2005 en Bolivia (en porcentaje del PIB)

Déficit del SPNF (% del PIB)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2%	8%	6%	6%	4%	4%	4%	6%	3%	2%	2%	3%	5%	4%	4%	7%	9%	8%	6%	2%

Fuente: UDAPE.

En cuanto al sector financiero, las corridas bancarias y las quiebras de algunos bancos generaron graves situaciones de emergencia y amenazas a la estabilidad del sistema que tuvieron que atenderse con carácter urgente, comprometiendo recursos públicos y generando mayores déficit, con efectos recesivos en el resto de la economía. Desde 1987 a 1994 se presenta un primer periodo de emergencia por el cual son cerrados diez bancos y se enfrenta corridas bancarias, como la que se produjo por el cambio de gobierno en 1989. Después de la promulgación de una nueva Ley de Bancos, en 1995, y de normas de comportamiento y supervisión más estrictas para evitar situaciones de insolvencia, a finales de esa década, nuevamente aparecen corridas bancarias anuales, el cierre de bancos y problemas en varios de ellos, como el que tuvo el más grande banco del sistema en el año 2000. Ese banco debió ir a una fusión y la cartera en mora llegó además a niveles altos, 19% en 2003 (ver Morales, 2002; y Banco Mundial, 2005) .

Los fuertes *shocks* internos y externos que se sufre al final del siglo pasado y que se prolongan en los tres primeros años del presente siglo completan un escenario nada halagüeño para la continuidad de la estabilidad económica y del PAE. Sin embargo, se logra mantener la estabilidad, aunque la legitimidad del programa de reformas,

debido a los pobres resultados sociales y de empleo, queda maltrecha. De ello resultan los problemas de ingobernabilidad que aparecen en esa coyuntura y que llevarán a dejar al PAE de lado. El *shock* de inversiones extranjeras que se produjo como resultado del proceso de capitalización[26] y por la instauración de un marco regulatorio favorable y atractivo para aquéllas, dinamizó y elevó la productividad de los sectores tradicionales, especialmente en los hidrocarburos, y en los servicios como telecomunicaciones y transportes con estructuras de mercado oligopólicas o de monopolio natural.

Los efectos positivos que esos *shocks* ejercieron sobre el incremento de las exportaciones no serán patentes sino varios años después, cuando los volúmenes crecientes de exportaciones de gas, resultado de aquéllas, se traduzcan en mejores precios y recaudación fiscal. Su efecto sobre el nivel de empleo y la tasa de crecimiento del PIB per cápita no fue significativo, dada la estrecha base de impacto en estos indicadores; mientras que las repercusiones sobre la restricción externa y la holgura de las cuentas públicas fue muy positiva. En cuanto a la productividad, los avances logrados en los sectores específicos no repercutieron significativamente en una elevación de la productividad promedio nacional, debido también a la estrecha base antes anotada.

El mencionado ambiente positivo para las inversiones externas no logró estimular el crecimiento de la inversión en los sectores no tradicionales, como la industria manufacturera de exportación, o en el mercado interno, que tiene mayor incidencia en el empleo y el PIB. Esto significó una apuesta reiterada de la economía nacional a una modalidad de inserción basada en las ventajas comparativas emergentes del extractivismo de recursos naturales.

---

26 La capitalización consistió en una particular modalidad de privatización de las principales empresas públicas, adjudicando la administración de cada una a la propuesta que significara el mayor aporte de capital nuevo de las empresas extranjeras interesadas y con experiencia en cada rubro. Para ello se procedió inicialmente a transferir la propiedad a los ciudadanos bolivianos que en ese momento tuvieran más de veinte años, y subsecuentemente, a la creación de sociedades en porcentajes de 51% para la empresa extranjera adjudicada y 49% para la participación de los bolivianos. Las acciones de los bolivianos serían administradas por las AFPs y sus dividendos entregados a los beneficiarios mediante un bono a la vejez, llamado Bonosol.

La situación se agravó como consecuencia de los *shocks* negativos, externos e internos, que sufrió el país a finales de los noventa y principios de 2000, de manera que se fue generando un deficiente clima para las inversiones; y tanto así que se pudieron desarrollar con mayor ventaja las empresas extranjeras que habían invertido en sectores con alta rentabilidad —principalmente en la explotación de gas para la exportación al Brasil y en monopolios naturales en el sector de servicios, producto de la capitalización y el marco regulatorio favorable que se les ofreció—, pero no llevó a una expansión más allá del extractivismo ni a nuevas inversiones en sectores no tradicionales, como la industria.

El cuadro 12 muestra los principales eventos o *shocks* negativos del periodo, que explican parte del deterioro y la pérdida de legitimidad del programa de reformas neoliberales.

Cuadro 12
***Shocks* negativos del periodo 1989-2005**

Evento y año	Origen	Efecto
1998: crisis rusa y asiática	Externo	Caen exportaciones; la cartera en mora se incrementa; el financiamiento externo se contrae, excepto las inversiones extranjeras directas de la capitalización
1998: fenómeno de “El Niño”	Natural	Se reduce la producción agrícola
1997, 1998 y sgtes.: programa de reducción de cocales. “Coca cero” mediante interdicción	Interno	La producción de coca cae y produce una fuerte contracción económica, afectando al crecimiento en alrededor de 4%; se fortalecen las protestas sociales
1999: devaluación del real y recesión brasileña	Externo	Caen las exportaciones no gasíferas al Brasil; apreciación del tipo de cambio real, contrarestado por la autoridad monetaria
2000 y 2001: crisis argentina y devaluación del peso	Externo	Caen las exportaciones no gasíferas; apreciación del tipo de cambio real, contrarestado por la autoridad monetaria; aumenta la mora
1998-2005: descontento social, ingobernabilidad (protestas de los cocaleros, guerra del Agua, guerra del Gas, disputa por rentas)	Interno	Incertidumbre; inestabilidad; corridas bancarias; baja inversión; proyectos de exportación de gas a EEUU y México frustrados

Fuente: elaboración propia con datos del *Memorando Económico de Bolivia*, Banco Mundial, 2005.

Este clima adverso a la inversión tuvo efectos muy negativos sobre la inversión nacional privada que, como se vio en el capítulo precedente, no llegó a montos que significaran superar con holgura

la reposición del capital consumido. Particularmente, los años críticos de 1999 a 2004 muestran que la inversión nacional privada se contrajo a niveles mínimos. El año 2001 la inversión privada nacional fue prácticamente 0 (ver gráfico 18), mientras que según el Banco Mundial (2006: 53): "en 2002, la inversión interna privada no superó los 54 millones de dólares (menos del 1% del PIB) y se ha mantenido en niveles bajos [...]. La desfavorable situación del sector privado boliviano puede explicarse por el elevado riesgo de apropiación de los rendimientos de la inversión". En ese ámbito, sería necesario analizar qué factores han llevado a que el sector privado nacional se abstenga de invertir y, dado el bajo porcentaje de su inversión.

Se debe también considerar en esta contextualización del periodo las situaciones de ingobernabilidad que aparecieron desde inicios de la década de 2000 y el descontento popular creciente con las orientaciones y los resultados del programa de ajuste estructural, que finalmente implicaron la ruptura de las continuidades en términos de política económica y del PAE mismo.

2. Las bases conceptuales del modelo neoliberal

El panorama anteriormente descrito lleva a dar ciertas respuestas a la pregunta que surge de parte de muchos especialistas acerca de la evolución y situación de la economía boliviana en este periodo: ¿cómo es que el país que con mayor consistencia aplicó las recetas neoliberales para el PAE tuvo el peor desempeño en términos de crecimiento? La respuesta se encuentra precisamente en la ortodoxia de los principios neoliberales que prevalecieron en Bolivia. Implicaron la no adopción de una agenda de transformación productiva, pese a que lo exigían el momento y el rico debate que se gestó al inicio del periodo, que sí contemplaba dicha agenda. Por otro lado, se debe tomar en cuenta el contexto, que se volvió sumamente adverso a finales del periodo.

Para abordar el análisis de las bases conceptuales del plan de ajuste estructural, es útil empezar recapitulando el debate abordado en el país en torno de las reformas y la transformación productiva, para resaltar las opciones que se tuvo en agenda y seguir con las medidas que finalmente fueron adoptadas.

2.1 Los temas iniciales del debate

Es interesante constatar que el debate nacional durante la implementación del PAE, particularmente en sus inicios, fue muy intenso y amplio, sobre todo en lo referido a la situación económica y las políticas públicas. El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) permitió su sistematización y el diálogo entre diferentes posiciones.

Los temas debatidos al inicio del proceso, en el marco de la salida de una situación recesiva y de hiperinflación, se circunscribieron a las posibilidades y las políticas necesarias para retomar el crecimiento de la economía, con pocos instrumentos utilizables, debido a la fuerte restricción externa y fiscal. Entre los hitos importantes se encuentra el foro económico denominado "Estabilización y desarrollo en Bolivia", organizado por el ILDIS (1987),[27] en el que se ponderaba la mayor efectividad del modelo boliviano —mediante el Decreto Supremo 21060— frente a experiencias heterodoxas de la época tales como el Plan Cruzado, el Austral o el Inti, de Brasil, Argentina y Perú, respectivamente, para frenar la hiperinflación y restaurar el clima de confianza que deriva de la estabilización, y que permitió la repatriación de capitales y el aumento del ahorro financiero y las expectativas de los inversionistas.

Asumiendo que la estabilidad es un prerrequisito para poder lograr la recuperación del crecimiento económico, en el mencionado foro se discutió la propuesta de cambio estructural de parte de la nueva política económica. Ésta apuntaba a la necesidad de desarrollar cambios estructurales que construyan una diferente modalidad de inserción en el sistema económico internacional, cuyo basamento surja de una nueva manera de organizar la estructura productiva y de mayores niveles de ahorro interno.

En la alocución del entonces ministro de Planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada, en el seminario, se patentiza que se consideraba a

27 En el foro participaron prestigiados economistas del país y del exterior, así como funcionarios del gobierno de entonces —como el ministro de Finanzas, Juan Cariaga, y el de Planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada—.

la recuperación de los niveles de ahorro como una de las prioridades del momento: "puesto que la modificación de la estructura productiva requiere de niveles de inversión bastante elevados, y considerando que el acceso a recursos externos para financiar esta inversión es más limitado que en el pasado, se debe procurar esfuerzos orientados a elevar el nivel del ahorro interno" (ILDIS, 1987: 63).

Se pensaba fortalecer los niveles de ahorro tanto del sector público como del privado mediante: 1) la austeridad del gasto público, 2) la reestructuración y modernización del sistema financiero y 3) estímulos a la repatriación de capitales mediante la estabilización. La movilización del ahorro interno, complementada con recursos externos, debería apuntalar la recuperación de la inversión. Asimismo, se apuntaba a disminuir los elevados costos del crédito, del transporte y de la energía, elementos necesarios para la reactivación económica; para ello se proponía una política crediticia favorable a los sectores transables, la dotación de mejor infraestructura de transporte y la reducción de costos de energía (*ibid.*).

La estrategia del PAE apuntaba a incrementar las exportaciones, disminuir las transferencias de recursos al exterior (mediante la disminución del servicio de la deuda externa/renegociación y mecanismos de quita) y a una política cambiaria que incentivara exportaciones, como fórmula para que la captación de recursos externos frescos apoyara la formación de ahorro para la inversión.

Las conclusiones más importantes del foro en torno a la reactivación económica se resumen así:

- Las políticas macroeconómicas correctas son una condición necesaria pero no suficiente para la reactivación y el crecimiento.
- La reactivación debe verse en sus dos aspectos: como problema financiero y como asunto productivo. En este sentido, el problema del alto costo del dinero y los elevados costos ligados a la deficiente infraestructura, que elevan precios de transporte y energía, junto con la apreciación de la moneda nacional, son temas que se debe enfrentar ineludiblemente reduciendo los sesgos antiexportadores.

- Los objetivos deben ser el incremento del empleo formal, la mayor utilización de la capacidad instalada y la inversión neta positiva.
- Todo ello depende de nuevas posibilidades de exportación, es decir de mercados alternativos y de productos no tradicionales. Los mercados vecinos —los regionales— son una alternativa real y el sector agropecuario constituye una posibilidad más inmediata que la exportación de manufacturas.
- Se debe dar importancia al mercado interno, con criterios selectivos de protección.
- El Estado no debe adoptar un papel pasivo. Debe adoptar una política activa, que se traduzca en inversiones en infraestructura, apoyo a la investigación y desarrollo, inicialmente dando prioridad a la agricultura para la exportación.

Una de las conclusiones del foro consistió en algo que sigue siendo motivo de amplio debate, el tipo de intervención del Estado en la promoción del desarrollo. Juan Antonio Morales señaló en su intervención (ILDIS, 1987: 333):

> En sociedades como la boliviana parece difícil suponer un desarrollo basado en un Estado pasivo. De manera general, las políticas de promoción del desarrollo deberán ser 'activistas' y no simplemente de eliminación de escollos para la actividad privada. Es más, el Estado debe tener un papel central en la inversión y no tan sólo en la de infraestructura […]. La presencia activa del Estado en la economía no es, empero, sinónimo de 'estatismo' y 'burocratismo' […]; debe dejar un amplio lugar a la iniciativa privada, complementándola más bien que sustituyéndola.

Es obvio que no todas las conclusiones y recomendaciones de este foro se convirtieron en lineamientos de política pública en los años siguientes; en particular, las conclusiones acerca del rol y la calidad de la intervención del Estado en la economía, la importancia de los mercados interno y alternativos, principalmente del sector agropecuario, y la comprensión de la reactivación no sólo como un problema financiero sino también productivo.

Otro interesante documento sobre el debate inicial, más allá de la aplicación posterior de sus recomendaciones, es el que se produjo como resultado del seminario internacional "Política industrial para Bolivia" (CNI, 1988). Es una muy interesante fuente que sirve para conocer las posiciones que a los inicios del PAE existían en el país.[28]

Así se tiene que, desde la visión empresarial de ese momento, se planteaba un tipo de política industrial más proactiva y de fomento, mientras que en el lado gubernamental se promovía un enfoque de políticas neutrales, justificándolas principalmente por la carencia de recursos y las escasas posibilidades de gasto público.

Los empresarios industriales, si bien reconocían que la nueva política económica reordenó y sacó al país del caos económico y financiero, consideraban que carecía de una necesaria política industrial con visión de mediano y largo plazo, y eso afectaba negativamente a la alicaída situación de la industria en una de las peores coyunturas de su historia.[29] Particular incidencia desfavorable habría tenido la política comercial que, al fijar un arancel uniforme y bajo, al mismo tiempo que disminuía la protección, encarecía los costos por el cobro de aranceles de las materias primas y los bienes de capital, en el marco de una extendida práctica de contrabando. Asimismo, señalaban que la situación de costos se veía agravada por las elevadas tarifas de transporte y energía, que afectaban principalmente al sector industrial, restándole competitividad. De la misma manera, no se disponía de recursos y líneas de crédito para inversión y capital de trabajo, y el poco dinero existente se ofrecía a elevadas tasas de

---

28 En el seminario participaron representantes del sector industrial, funcionarios de gobierno —como los ministros de Industria y Planeamiento— y destacados expertos internacionales como Fernando Fajnzylber, Salvador Lluch y Germánico Salgado. Entre todos debatieron sobre la situación, las perspectivas y los lineamientos de política para la industria boliviana.

29 Según Velazco, participante del seminario internacional mencionado anteriormente, la década de los ochenta fue tremendamente negativa para el desarrollo del sector industrial. En 1980, el PIB industrial tuvo una caída de -3,4% y en 1982 de -16,6%; y en toda la década de los ochenta se registró un decrecimiento promedio anual de -3%. La participación del empleo industrial en el empleo total cayó en este periodo de algo más del 10% en 1979 hasta 7,05% en 1986 (CNI, 1988: 95).

interés y exigiendo garantías excesivas, sin evaluar como elemento fundamental la pertinencia y la tasa de retorno del proyecto.

En ese sentido, los industriales se pronunciaban por la necesidad de contar con una política industrial de largo alcance y por contar con una política comercial más dirigida a promover la sustitución de importaciones, junto con la promoción de exportaciones, es decir aranceles diferenciados y búsqueda de oportunidades comerciales. Para esto último, ya que el país cuenta con pocas ventajas comparativas y varios elementos que elevan costos y restan competitividad (como su mediterraneidad y el mal estado de su infraestructura), se debía fomentar las exportaciones con mecanismos tales como la devolución de impuestos, los subsidios que compensaran las desventajas de costos, las facilidades crediticias y una política cambiaria que evitara la apreciación de la moneda nacional. También reclamaban la creación de un Banco de Desarrollo Industrial, que atendiera las necesidades de crédito del sector y fomentara el desarrollo sectorial.

Los consultores internacionales presentaron un panorama crudo de la realidad del sector y dieron recomendaciones puntuales para una agenda más concreta de políticas industriales. Acerca del estado de la industria boliviana, Lluch y Salgado (CNI, 1988) sostenían que, para un desarrollo del sector industrial, era adecuado adoptar acciones atendiendo a:

a) La magnitud muy limitada del mercado interno, a lo que se añadía un intenso contrabando, "estimulado más que por la ineficiencia relativa de la industria nacional, por las violentas variaciones en los niveles cambiarios de los países vecinos y, en una medida probablemente muy significativa, por la abundancia de divisas ilegales que buscan un camino al mercado monetario legítimo" (*ibid.*: 221).

b) El alto costo del financiamiento que en 1988 "era del orden del 24% en moneda dura", con altas expectativas de devaluación, mientras la tasa pasiva era del orden de 16%, lo que estimuló el reingreso de divisas. La inexistencia de líneas adecuadas de financiamiento para bienes de capital perjudicaba la reactivación productiva.

c) Los elevados derechos aduaneros y otros gastos de internación para equipo e insumos, que los llevaba a una cifra del orden del 34%, provocando el estrangulamiento financiero y dificultades para modernizar y enfrentar un proceso de reconversión. La tasa arancelaria indiferenciada, con una alta dependencia de insumos y materias primas importadas, generaba un sesgo antiproductivo, que para el caso de las exportaciones se corrigió con el *draw back* y la rebaja al 10% del arancel.

d) "La industria boliviana carece, en general, de un sistema adecuado de información y carece de apoyo técnico" (*ibid*.: 225), tanto en lo referido al producto mismo como al proyecto implementado. Los estudios de preinversión no recibían apoyo gubernamental ni de agencias públicas o privadas. Asimismo, existía una insuficiencia alarmante de información tecnológica, y sobre calidad y normas internacionales.

e) El costo de la energía, tanto de gas natural —dos dólares el millar de pies cúbicos— como de electricidad, era más elevado para la industria que para el consumo doméstico. Lo mismo se podía decir de los costos de transporte (*ibid*.: 226).

f) La carencia de personal calificado. Tal situación era producto de la politización de las instituciones encargadas de la capacitación para la industria.

Lluch y Salgado señalaban que: "la reanudación del crecimiento del sector industrial, aun con la tasa de 7% de 1987, debe mirarse sobriamente como una recuperación inicial que se apoya sobre todo en la capacidad ociosa de la industria, y que puede detenerse más o menos pronto si la demanda interna (y externa) no crece lo suficiente para tornar favorables las expectativas de inversión" (*ibid*.: 237-238). Para la recuperación de la demanda consideraban positivos los efectos del Fondo Social de Emergencia, el incremento del gasto público en los gobiernos locales y regionales y el Decreto Nº 21660 de Reactivación Económica, que creaba el Fondo Extraordinario de Reactivación Económica (FERE) destinado a proveer crédito para capital de operaciones de las empresas. Asimismo, valoraban la reforma tributaria que mejoraba las finanzas públicas, el diferimiento del pago de aranceles a la importación de bienes de capital, el certificado de reintegro arancelario, la creación del Instituto Nacional

de Promoción de Exportaciones (INPEX) y la disminución de tarifas para la exportación en ferrocarriles.

También planteaban acciones en la dirección adecuada que debían ser complementadas con una política industrial, según los siguientes lineamientos:

– Identificación de oportunidades industriales y de exportación, con sistemática planificación, definiendo prioridades, criterios de selectividad y visualizando acciones efectivas.
– Evitar un rezago cambiario, como condición necesaria para que una política industrial estimulara a las exportaciones y la sustitución de importaciones.
– Era imprescindible adoptar mecanismos selectivos de crédito de fomento. Se recomendaba estimular a los bancos privados a actuar como intermediarios de crédito en las industrias y la creación de una entidad financiera especializada en el crédito industrial, con participación privada.
– En cuanto al régimen de importaciones y la política arancelaria, recomendaban la reducción del contrabando, diferenciar discretamente el arancel con una reducción al arancel para bienes de capital y para insumos que no tenían producción nacional.
– Sobre las exportaciones, recomendaban un sistema de incentivos: devolución del impuesto al valor agregado (IVA) por insumos y bienes de capital para los productos exportados, sistemas de segregación aduanera establecidos para las zonas francas, un régimen de internación temporal con recintos aduaneros en las propias sedes de las industrias de exportación y escalas ascendentes de subvención en compensación al sesgo antiexportador del arancel, en relación con el valor agregado.
– Recomendaban también fomentar mediante las compras del Estado, dado el poder de compra que éste reúne, el desarrollo de las fuerzas productivas, dando pautas a la empresa privada industrial a seguir ciertas rutas de desarrollo.
– Desarrollar una red de organismos e instituciones de promoción, como el recién creado INPEX; proyectos como el Centro

de Promoción de Inversiones; rehabilitar el Centro para la Formación de Mano de Obra (FOMO) o remplazarlo, y llenar vacíos institucionales que son "manifestaciones del retraso industrial de Bolivia, que urge remediar" (*ibid*.: 252).

– La participación en procesos de integración, participación señalada como favorable para las exportaciones de bienes manufacturados, ya que "la integración, pese a todas las frustraciones, sigue siendo esencial para conseguir el cambio a la estructura de la industria, que debe ser el objetivo de la política industrial" (*ibid*.: 253).

Entre los problemas acuciantes, Lluch y Salgado señalaban que la ausencia de un rumbo para la actividad industrial y una perspectiva futura concomitante producían una inexplicable situación de carencia histórica. Por ello, contar con una visión estratégica se relacionaba con la posibilidad de incorporar de manera ventajosa a Bolivia en la economía internacional, incrementando el empleo y superando el subempleo estructural, la informalidad y el retraso tecnológico. Según estos especialistas, las acciones de política industrial: 1) no debían consistir en una política indiscriminada sino selectiva, de manera que respondiera a las prioridades y a la imagen de la estructura industrial a la que se quería llegar; 2) debían ser pragmáticas en la selección de industrias para la exportación y el mercado interno (*ibid*.: 266).

La participación de Fernando Fajnzylber consistió principalmente en plantear —algo muy novedoso en ese momento— la propuesta de transformación productiva con equidad y competitividad auténtica, que daría origen a la visión neoestructuralista, que en ese entonces empezaba a difundirse.[30] Por eso se puede sostener que en un momento clave para la definición de una probable estrategia de desarrollo para Bolivia, estuvo presente en el debate y en la agenda de la política pública la propuesta de la transformación productiva con equidad, que complementada con los estudios de Lluch y Salgado y otros consultores de ese periodo, mostraban cursos de acción posibles y necesarios de adoptar como alternativa al modelo neoliberal que descuidó dicha agenda.

30 En el capítulo I se hace una presentación de esta propuesta.

La evolución posterior demostró que, pese a haber identificado concretamente los problemas que confrontaba la industria boliviana, no se aplicó de manera consistente medidas para implementar políticas sectoriales de impulso a la transformación productiva que permitieran el desarrollo y el fortalecimiento del sector en el nuevo contexto regional y mundial. Al contrario, se consolidaron intervenciones de tipo neutral que reforzaron las tendencias a la especialización tradicional, basada en ventajas comparativas estáticas, es decir en la explotación y exportación de recursos naturales.

En disonancia con las propuestas anteriormente reseñadas, los funcionarios del gobierno de ese entonces —el ministro de Industria y Comercio, Moscoso, y el de Planeamiento, Sánchez de Lozada— manifestaron sus criterios sobre la problemática del sector industrial. Para Moscoso, desde la década de 1950 hasta 1985 se practicaba una suerte de intervención *ad hoc*, sin criterio de política industrial de mediano y largo plazo, con una normatividad inadecuada e inefectiva, con alta protección arancelaria, alta propensión a importar insumos y materia prima con divisas a precio bajo, tasas de interés negativas, controles de precios, generadoras de ineficiencia y fragilidad macroeconómica.

En torno a la apertura del comercio exterior, el ministro Sánchez de Lozada argumentaba que el tema fundamental para el desarrollo industrial no era la protección arancelaria —más aun considerando que aranceles altos estimulaban el contrabando en el país— y que más importante era la disponibilidad de crédito y el tipo de cambio real. Señalaba que con la estabilización y la política monetaria contractiva, se había desatado una tendencia a la apreciación de la moneda nacional y que con la grave situación fiscal, el crédito al sector público tendía a elevar las tasas de interés y a contraer el crédito para el sector privado.

En ese contexto negativo "heredado", el ministro de Planeamiento postulaba que se estaba ejecutando "políticas acertadas", sentando las bases para que se produjera la recuperación del crecimiento. Las políticas consistían en:

– Por el lado del tipo de cambio, el mecanismo del bolsín deslizó el tipo de cambio en un porcentaje superior a la inflación,

de manera que con el correr del tiempo se recuperaría competitividad.

- Con disciplina fiscal y una reforma tributaria, se disminuiría las necesidades de crédito para el gobierno y una mayor cantidad de recursos prestables estaría disponible para el sector privado.
- Similar resultado se alcanzaría por el retorno paulatino de la intermediación financiera y con inyecciones de recursos para la reactivación con créditos externos y programas como el Fondo para la Reactivación Económica (FERE), el Fondo de Inversión Social (FIS), dirigidos a la creación de empleo y la reactivación económica, con menor tasa de interés sin subsidio.
- El *shock* político-económico de confianza se vería favorecido por la concreción de importantes créditos internacionales y el desarrollo de proyectos de exportación emergentes de convenios con Brasil para la exportación de gas, etc. Todo lo anterior, según Sánchez de Lozada, crearía un mejor ambiente para producir mayor inversión y haría que en unos años se fuera expandiendo la demanda interna y se tuviera mayores posibilidades de exportaciones.

La nueva política económica que proponía el gobierno se orientó hacia una dinámica donde el mercado determinaba las situaciones de rentabilidad y, a través de la apertura, llevaba a superar situaciones de "ineficiencia y dispendio de recursos". Se esperaba que las fuerzas del mercado potenciaran las relaciones entre los sectores, con efectos directos e indirectos, buscando una especialización eficiente para ampliar presencia en mercados externos. Es decir, era la creencia en la teoría tradicional de la ventaja comparativa que desata los mecanismos para que casi de manera espontánea se produzca un desarrollo productivo.

Se planteaba una reactivación económica, que más allá de buscar la utilización plena de la capacidad instalada, tendiera a mediano y largo plazo a crear una nueva industria que superara los defectos de la ya existente y fuera más eficiente y competitiva. El logro de una mayor eficiencia requería de una asignación de recursos basada en las señales de mercado, entendiendo que la apertura de mercado a la

libre importación haría que la producción para el mercado interno y el externo se diera bajo condiciones de precio y calidad compatibles con estándares internacionales y permitiera aprovechar el potencial exportador para sustituir importaciones, de manera neutral.

Sobre la base de lo hasta aquí reseñado se puede ya considerar las posturas del sector empresarial y del gobierno de entonces. En el caso del sector privado, es notoria su predilección por un esquema de apoyos y de política industrial proactiva y subsidiadora del Estado, que expresa una posición favorable a la continuidad de las políticas industriales implementadas en el periodo anterior (1940-1985), pero corrigiendo las fallas y problemas de gestión para fortalecer la base industrial existente en el país. En cambio, la propuesta o el aporte de los funcionarios gubernamentales se circunscribe a políticas neutrales, la generación de ambientes favorables para la realización de negocios y la recuperación de la confianza que significaba el cambio de modelo y la macroeconomía estable.

En conclusión, el PAE buscaba promover la "libertad económica" en el país y morigerar la participación estatal en la economía, abandonando su rol productor en beneficio de un rol promotor vía políticas neutrales y de regulación. En ese marco, se determinaba que el sector privado fuera el protagonista del desarrollo económico, a través de la expansión de la producción de bienes transables.

3. La aplicación del modelo neoliberal: algunos hitos importantes

El antecedente inevitable para analizar el neoliberalismo es el famoso Decreto Supremo 21060, cuyo principal objetivo era la estabilización de precios, para lo cual adoptó medidas de control fiscal y monetario, así como la liberalización de los mercados cambiarios, de comercio exterior, laboral, de contrataciones, entre otros. Sin embargo, su influencia ha sido mayor, porque iniciaba y proyectaba toda una reforma estructural de la economía boliviana para que funcione según cánones de libertad económica, es decir abierta al comercio exterior, libre contratación, libertad cambiaria, etc., buscando deliberadamente que sea el mercado el que dé las señales para la asignación de los recursos.

En ese sentido, al 21060 le siguieron varias otras medidas e instrumentos legales que se fueron complementando sucesivamente en fases a las que se dio el denominativo de "reformas de primera y de segunda generación" dentro del PAE, bajo el criterio de que había que seguir todo un proceso y un programa de reformas estructurales que darían como resultado una sostenibilidad del crecimiento y la superación de la pobreza. Las reformas de primera generación, más ligadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos y las bases para la reactivación del crecimiento de la producción, se implementaron y lograron equilibrios importantes; pero sufrieron deterioro como consecuencia del *shock* negativo producido a finales de la década de 1990 y principios del nuevo siglo. En efecto, el tema más delicado fue la reaparición de una situación de déficit fiscal, de difícil manejo a fines de los noventa y que llegó al máximo de un 9% del PIB en el año 2002. Aquí se retoma la idea de Juan Antonio Morales (2010: 45), de que fue muy difícil alcanzar el equilibrio fiscal, que éste se logra con una buena dosis de "represión fiscal" y que sin la cooperación de donantes, sus efectos inflacionarios hubieran sido patentes.

Las reformas de segunda generación buscaban, principalmente, generar un mejor ambiente para atraer inversiones, modificando la legislación sobre recursos naturales, realizando reformas financieras, privatizando y capitalizando empresas públicas, descentralizando los servicios sociales con participación popular y haciendo una reforma educativa para reanudar el crecimiento. Bajo el criterio de que el desempeño eficiente de los mercados es imprescindible, se instauró un sistema de regulación sectorial y del sector financiero.

Los resultados de esta generación de reformas se expresaron en el exitoso proceso de atracción de inversiones y la expansión de las exportaciones, así como en la mejora de la calidad y cobertura de algunos servicios (como telecomunicaciones y el abastecimiento de energía), que también pueden ser considerados en el activo del PAE. El proceso de descentralización con participación popular y la mayor transferencia de recursos a los municipios representó un cambio cualitativo y positivo respecto del pasado rígida e ineficientemente centralizado de la gestión pública. Otros elementos de estas reformas han resultado más problemáticos, como la reforma del sistema de pensiones, que disparó el nivel del déficit del sector público no

financiero, pero que remplazó al viejo sistema de reparto, que estaba en quiebra; o las reformas del sistema financiero, que pese a una orientación prudencial y preventiva muy adecuada, no lograron que dicho sector orientara su actuación más a favor del desarrollo productivo, lo cual constituyó un factor de permanente inestabilidad.

Aquí es necesario ratificar que se careció de una agenda de transformación productiva, que atendiera las imperiosas necesidades de modernización y expansión que el sector industrial, el agrícola y el de servicios demandaban. Esto guarda relación con las políticas de empleo, ya que es en ese sector donde se da la mayor cantidad de actividad laboral y donde se define el nivel promedio de la productividad de la economía nacional. Las necesidades de este sector ya estaban de alguna manera diagnosticadas e incluso se tenía una "hoja de ruta", como se ha demostrado al recapitular los debates de fines de la década de 1980. Pero no se ha encontrado actuaciones consistentes y sostenidas dirigidas hacia esos sectores y hacia la búsqueda de la creación de empleos de mayor productividad.

A continuación se pasa a describir los principales hitos de cada una de las fases del periodo neoliberal, durante los sucesivos gobiernos:

3.1 De la estabilización (DS 21060) a la reactivación (DS 21660)

Para la estabilización fue esencial la unificación del mercado cambiario, que sólo podía ser sostenida por políticas monetarias y fiscales de alta disciplina macroeconómica ya que, sobre todo en los primeros años, la posibilidad del rebrote inflacionario se relacionaba con una situación de expectativas predispuestas a asumir como cierta cualquier situación y señal que indicara una futura devaluación. Por eso, con el Decreto Supremo 21060 se aplicó un sistema cambiario de flotación administrada; es decir para administrar una situación que diera certidumbre de estabilidad y al mismo tiempo permitiera evolucionar evitando la sobrevaluación excesiva de la moneda nacional, por sus efectos en la competitividad. Durante más de veinte años, el mecanismo del bolsín del Banco Central evitó la apreciación, dándole estabilidad al mercado cambiario. Destaca Juan Antonio Morales: "ha sido un mecanismo muy ingenioso para impedir que el

tipo de cambio se revaluara exageradamente, como ha sucedido en otros programas antiinflacionarios de la región, a la vez que simultáneamente se le daba una trayectoria ordenada al tipo de cambio nominal" (Morales, 2010: 42).

También el saneamiento fiscal ocupó lugar central en el conjunto de medidas que implementó el Decreto Supremo 21060, que se completaron en el ámbito fiscal con la reforma tributaria de 1986, que permitió al país contar con un sistema impositivo que tendía a sustentar los ingresos fiscales en tributos genuinos. Con el Decreto Supremo 21060, se adoptó la libre importación con el pago de un gravamen uniforme de 20%, la libre exportación y compensación al exportador no tradicional por los impuestos pagados por medio de los certificados de tesorería (CERTEX); además se autorizó a la banca privada a realizar operaciones de comercio exterior y recibir depósitos en moneda extranjera.

Asimismo, bajo la premisa de que había que eliminar las fuentes del déficit fiscal, principalmente ubicadas en las empresas a cargo del Estado, se dispuso la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), con la transferencia de sus activos industriales y acciones a las Corporaciones de Desarrollo, según su ubicación departamental, y sus pasivos al Tesoro General de la Nación. Se procedió también al cierre de las minas de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y al despido con liquidaciones extrajudiciales de los trabajadores mineros. Fue la liberalización completa de los mercados de bienes y servicios, de capitales y del trabajo. En el mercado de trabajo, la libre contratación decretada implicaba relajamiento o flexibilización de las condiciones más restrictivas que implicaba la Ley General del Trabajo, que estaba vigente y que no se modificó esencialmente.

La Ley de Reforma Tributaria contenía reglamentaciones en apoyo del sector exportador, particularmente la liberación del pago del impuesto al valor agregado (IVA) en la compra de insumos para la exportación. En 1988 se adoptó una reducción gradual del arancel a las importaciones, que pasó de 20% a 10% en tres años.

El Decreto Supremo 21660, de reactivación, que instituyó el certificado de reintegro arancelario (CRA), creó el Instituto Nacional de

Promoción de las Exportaciones (INPEX), el Fondo Extraordinario de Reactivación Económica (FERE) y disminuyó la tarifa ferroviaria para carga de exportación, entre otras medidas. Fue un hito importante del primer grupo de reformas para impulsar la reactivación y el crecimiento económico, considerando los efectos recesivos que tuvo el decreto de estabilización.

La creación del FERE, dirigido a la reactivación económica mediante líneas de crédito para capital de trabajo e inversión a menor tasa de interés, así como la creación del Fondo de Inversión Social (FIS), dirigido a programas de empleos de emergencia, fueron las dos medidas de reactivación más claras y mejor concebidas que se adoptaron en este periodo. También la ortodoxia del programa de estabilización tuvo su componente heterodoxo al suspender los pagos por la deuda externa a la banca comercial y buscar su renegociación, considerando la valoración de esta deuda en el mercado secundario a pocos centavos por dólar, lo que se consiguió mediante fórmulas creativas de intercambio de deuda por conservación, bonos de inversión, etc. También en la incorporación de la variable integración dentro de la política comercial, al plantear el nuevo diseño del proceso andino de integración, se nota esa visión más amplia con relación a la ortodoxia rígida del modelo teórico.

La estrategia de desarrollo económico y social 1989-2000 se formuló al final del gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) y dio cuenta de los propósitos que se tenía en ese momento; a saber: la instauración de una economía de mercado abierta al comercio exterior, que busque mediante el crecimiento de las exportaciones impulsar el ahorro nacional; la inversión y el crecimiento y desarrollo nacional, considerando la equidad traducida en reducción de la pobreza y mejor distribución del ingreso, con un uso racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Una de las críticas más fundadas a este periodo desde adentro de la percepción neoliberal la realiza Cariaga (1997), quien señala que el proceso se estancó debido a que las reformas más importantes se encararon mediante normas legales de segundo orden (los decretos supremos) y no oportunamente mediante leyes y un plan de reformas al Estado que desde los inicios del PAE encararan las modificaciones

a la leyes de Minería y de Hidrocarburos, que debieron realizarse a fines de la década de 1980 o principios de la de 1990 para lograr un *shock* de inversiones que impulsara el crecimiento.

3.2 Continuidad del PAE en el gobierno de Paz Zamora

Pese a que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) tuvo en su inicio problemas con una corrida bancaria, la disminución de reservas internacionales y la necesidad de mostrar conservadurismo con respecto a la continuidad de la política económica (ya que en su campaña electoral habló de "relocalizar" al Decreto Supremo 21060), pasado el temporal electoral, se orientó a continuar y consolidar la estabilidad centrando su preocupación en la reactivación económica, ya que la estabilidad se daba por consolidada.

En esta gestión se aprobó las leyes de Inversión, de Hidrocarburos y de Minería, desregulando y liberalizando los sectores, así como una ley de privatizaciones con la que se buscaba atraer y dar mayor certidumbre a la inversión extranjera directa para que el país se beneficiara de aquella tendencia observada en la coyuntura de inicios de la década de 1990: un fuerte flujo de capitales hacia América Latina. Sin embargo, no se produjo cambio significativo alguno en los flujos de inversiones y aunque la tasa de inversión se incrementó, siguió siendo la inversión pública el principal componente; y dentro de la inversión privada fue la inversión nacional la principal.

Un conjunto de políticas muy controversiales que adoptó ese gobierno tiene relación con la reforma del sector financiero, con la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, lo que significó el cierre de los bancos del Estado, Minero y Agrícola. Asimismo, se cambió las modalidades de asignación de los créditos de desarrollo administrados por el Banco Central de Bolivia (BCB). Para estas reformas, el gobierno contó con créditos importantes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La liquidación de aquellos instrumentos para desarrollar políticas sectoriales de crédito dejó al Estado sin instrumentos para poder canalizar recursos que impulsaran a los sectores. Atendiendo a la mala situación patrimonial y a los manejos desprolijos que durante décadas se tuvo en esas instituciones, se optó por desechar todas sus otras capacidades y posibilidades para

canalizar recursos. En ese sentido, Juan Antonio Morales señala: "el cierre del Banco del Estado ciertamente no se justificaba. Sin él, el gobierno se ha quedado sin una institución idónea para sus operaciones de tesorería con el público. El recurso a bancos privados para estas operaciones ha dado lugar a numerosas dificultades […]. El Banco del Estado debía transformarse, no cerrarse. Los bancos Agrícola y Minero eran, ciertamente, muy ineficientes, pero con su cierre ha desaparecido prácticamente el crédito a pequeños productores" (Morales, 2010: 56).

Un hito muy importante en esa gestión fue la promulgación de la Ley Nº 1489, de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones, que, en la línea del interesante desempeño de las exportaciones no tradicionales, tenía por objetivo consolidar el nuevo perfil exportador del país. Para ello se garantizó la libre exportación, la devolución de impuestos internos bajo el principio de neutralidad impositiva, el funcionamiento de zonas francas industriales y comerciales, el Régimen de Internación Temporal para el Perfeccionamiento Activo (RITEX) y se instituyó el Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX). Esta ley se encuentra aún vigente. Mediante la Ley de Exportaciones, que fue una de las últimas que adoptó el gobierno de Paz Zamora, se sustituyó el certificado de reintegro arancelario por el *draw back*, que devuelve aranceles de entre el 4% y 2% del valor de toda exportación (excepto las exportaciones tradicionales, las de animales vivos y maderas en bruto), e instituye la devolución del IVA.

La consolidación de la Zona Andina de Libre Comercio, que alcanzó su perfeccionamiento en 1992, fue un elemento de continuidad que resultó muy favorable para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, dado el tratamiento preferencial a productos de exportación tales como los derivados de la soya, que en ese momento requerían de un impulso y una plataforma de despegue; eso lo representó con creces el mercado andino, especialmente el de Colombia y de Perú.

La adhesión de Bolivia al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la suscripción del acuerdo que creaba la Organización Mundial de Comercio (OMC) se combinaron con la ampliación de los mecanismos unilaterales de comercio preferencial,

como fue el caso de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA, según sus siglas en inglés) con Estados Unidos y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) Plus con la Unión Europa y con Japón, que impulsaron exportaciones no tradicionales del sector de la manufactura.

3.3 Reformas de segunda generación, capitalización y *shock* de inversiones

En el primer gobierno de Sánchez de Losada (1993-1997), se adoptó medidas muy intensas de transformación, como la Ley de Capitalización, la Ley de Participación Popular, las leyes sectoriales y de creación del sistema regulatorio, entre otras. En ese contexto sucedió la construcción del gasoducto a Brasil, la llegada de enormes inversiones al sector de hidrocarburos, así como el desarrollo de una legislación muy conveniente para la inversión extranjera privada. Como producto de esas inversiones —que implicaron niveles históricos—, se pudo encontrar las ingentes reservas de gas y desarrollarlas para cumplir el contrato con Brasil y tener expectativas para nuevos mercados de exportación de la energía.

En ese mismo gobierno, y como parte de la Ley del Banco Central, se crea la Nacional Financiera Boliviana Sociedad Anónima Mixta (NAFIBO) para continuar con las funciones de la gerencia de desarrollo del BCB, transfiriéndole sus activos y aportando, junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF) un fondo para que como entidad de crédito de segundo piso fomentara el desarrollo productivo.

Un conjunto de nuevas leyes para los sectores de energía (hidrocarburos y electricidad), telecomunicaciones, transportes y minería, que implicaban la transferencia de empresas estatales de esos sectores, buscaba además el incremento de la oferta y la disminución de precios de los servicios básicos. Acompañando esas leyes y reformas se instituyó el sistema regulatorio por medio de las superintendencias sectoriales, para generar un sistema novedoso de fomento de la competencia y el desarrollo.

La reforma de pensiones, que pasó del sistema solidario al de capitalización individual, buscaba, por una parte, atender la crisis

del viejo sistema y, por otra, desarrollar el ahorro de largo plazo que pudiera ofrecer recursos para la inversión al sector productivo. Nunca logró este objetivo y tuvo un efecto muy negativo sobre el déficit fiscal, superando las expectativas en cuanto a su cuantía. Los recursos captados por las administradoras de fondos de pensiones (AFPs) bajo el nuevo sistema de capitalización individual se enfocaron sobre el financiamiento del déficit fiscal y poco incidieron en el desarrollo del financiamiento productivo de largo plazo.

La asociación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mediante una zona de libre comercio tuvo impactos menos significativos sobre las exportaciones no tradicionales, porque su vigencia (1997) coincidió con la crisis de los países del MERCOSUR, que se inició en 1998.

En este periodo, el gobierno inició el establecimiento de una infraestructura de "la calidad" con el desarrollo de instituciones de verificación y acreditación que fueron fundamentales para lograr presencia en los mercados externos. El proceso de desarrollo institucional para la promoción de exportaciones estuvo estrechamente ligado a la creación de diferentes instituciones que, en materia de calidad, fueron apareciendo desde 1997, cuando se instituyó el Sistema Boliviano de Normalización, Metrología, Acreditación y Certificación (SNMAC), de gran apoyo a la mejora de la calidad y los estándares de los productos de exportación que debían cumplir exigencias de calidad en los mercados internacionales. Bajo el amparo de este sistema surgieron el Instituto Boliviano de Normas y Calidad (IBNORCA), el Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO) y el Organismo Boliviano de Acreditación.

Paralelamente, fue fundamental la credibilidad que alcanzó el Sistema Nacional de Sanidad Agrícola y Ganadera (SENASAG), que dependía del Ministerio de Agricultura y Ganadería, al prestar importantes servicios a las exportaciones de productos agrícolas, ganaderos y alimenticios de la agroindustria, incluyendo las exportaciones de productos de madera, entre otras. Asimismo, hubo avances en cuanto a la simplificación de trámites y disminución de tiempo y costo para las operaciones de exportación, que se apuntalaron con la creación del Sistema de Ventanilla Única para las Exportaciones

(SIVEX), que fue una de las acciones efectivas en apoyo al sector exportador.

3.4 Últimos pataleos del PAE (1998-2005)

La situación de la economía boliviana en los periodos posteriores a 1998 estuvo marcada por los *shocks* negativos internos y externos presentados anteriormente. En ese marco, los esfuerzos para superar dicha situación —que no se reflejaran en mayor recesión e inestabilidad macroeconómica con la reaparición de inflación, por ejemplo— fueron una tarea que dejó de lado, probablemente, las preocupaciones referidas al avance del PAE.

Sin embargo, se puede destacar el proceso que dio origen al Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), creado en noviembre de 2001, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al cual se puede considerar como el intento más serio para construir competitividad según el enfoque adecuado de *clusters* o cadenas productivas. Se lo inició durante el gobierno de Hugo Banzer, en el año 2000, dentro del proceso de diálogo nacional, otro de los acontecimientos interesantes que sucedieron en ese periodo.

Para el efecto, se desarrolló un proceso de coordinación entre actores del sector público y privado, y en él se hizo todo un análisis de las cadenas productivas nacionales y de las propuestas que se tenía para trabajar dichos encadenamientos. La búsqueda de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, junto con el sector académico, para formular e implementar políticas que incrementaran la productividad y la competitividad fue muy importante para seleccionar siete cadenas productivas, de las veinte que entonces se identificó, algunas de las cuales hasta firmaron contratos para su implementación. Una de las fortalezas del SBPC surgió al descentralizar sus programas, mediante los consejos departamentales y el Programa de Municipios Productivos. Así pudo difundir con mayor impacto nacional sus propuestas y programas, además de que éstos contaron con la participación del sector privado empresarial local como interlocutor del sector público, definiendo agendas compartidas para desarrollar la competitividad.

El rol de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) como secretaría técnica y órgano articulador de los brazos operativos del SBPC se implementó en torno a cinco áreas de trabajo: a) desarrollo de la matriz de competitividad, b) desarrollo de cadenas productivas, c) simplificación de trámites, d) calidad gerencial y e) Bolivia competitiva. El objetivo general era que la UPC propusiera reformas de políticas públicas para fortalecer los sistemas productivos. Ese intento, sin embargo, no se consolidó en el periodo estudiado y, peor, fue prácticamente olvidado a partir de 2006.

Durante el gobierno de Hugo Banzer también se concretó las negociaciones de la Iniciativa HIPC (High Indebted Poor Countries, según sus siglas en inglés) para los países pobres altamente endeudados en sus versiones I y II, que en términos de valor presente representaron un alivio al país de 783 millones de dólares y de 854 millones de dólares, respectivamente (Banco Mundial, 2005), montos que se canalizaron hacia los municipios para el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza. Este mecanismo de alivio, si bien no representó un alivio para el Tesoro General de la Nación, generó una inversión y un gasto mayor en el país.

En el marco de la integración regional, el desgaste de los acuerdos comerciales regionales fue evidente. El cambio hacia una integración que transcurriera por el andamiaje de la integración física y en el espacio sudamericano tuvo un impacto importante, ya que significaba que el país podía desplegar su vocación de nudo articulador de la integración regional (Seoane, 2003). En ese marco, la Iniciativa para el Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el compromiso de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones —hoy denominada UNASUR— fueron avances muy significativos para que el país pusiera en la agenda regional sus necesidades de conectarse mediante infraestructura adecuada con los países vecinos y los dos océanos.

La falta de gobernabilidad de los sucesivos gobiernos de ese periodo conspiró para que no se tenga mucho por destacar, salvo la modificación de la orientación de ciertas políticas, como por ejemplo la nueva Ley de Hidrocarburos y la abstención a participar en negociaciones comerciales internacionales que llevaron adelante los gobiernos de Carlos Mesa (2003-2005) y Eduardo Rodríguez (2005).

Además, con el crecimiento espectacular de las exportaciones de gas al Brasil y los proyectos de su venta hacia mercados de Norte América, que estuvieron en carpeta a principios de la década de 2000, la idea de "sembrar gas" se convirtió en la alternativa para diversificar y modernizar la producción y las exportaciones, utilizando las rentas obtenidas en una transformación productiva. Más allá de planteamientos generales y de una visión optimista del futuro, los gobiernos que se sucedieron desde agosto de 2002 a 2005 no tuvieron los márgenes de gobernabilidad necesarios para concretar alguno de estos proyectos, tendiendo a dominar el ambiente una fuerte disputa regional y social por el excedente y el retorno de la visión extractivista.

Como resumen, se puede decir que en los sucesivos gobiernos que tuvo Bolivia desde 1985 hasta 2005 se adoptó un cúmulo de medidas de estímulo a las exportaciones, con avances y retrocesos y no pocas contradicciones, pero que fueron en una dirección determinada: impulsar al sector exportador sobre la base de políticas neutrales, predominantemente. Así por ejemplo, desde la creación del INPEX, en 1988, hasta el surgimiento del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, o desde el programa de devolución arancelaria CERTEX, pasando por el *draw back* y por la Ley de Exportaciones —que creó sistemas para el desarrollo de la competitividad como las zonas francas o el RITEX—, se trata de planteamientos básicamente dirigidos a mejorar el ambiente de negocios, disminuir algunos costos de transacción y mejorar la competitividad sin incidir en políticas activas de promoción de determinado sector.

Hasta la propuesta para el desarrollo de las cadenas productivas, que contenía el SBPC, que efectivamente se orientaba a focalizar acciones en sectores identificados con potencialidades competitivas, lo único que hubo fue un conjunto de esfuerzos para impulsar al sector exportador en general, sin incidir efectivamente en un salto cualitativo que implicara la promoción efectiva de las exportaciones de bienes manufacturados o de la agroindustria. Además hay que decir que lamentablemente una característica de los diferentes intentos ensayados fue la falta de continuidad, que caracterizó a los sucesivos gobiernos para atender con eficacia las necesidades del sector exportador.

4. Evaluación del PAE: ¿qué salió mal?

En el año 2005 ya era evidente que el PAE había perdido impulso y que las reformas estructurales que durante veinte años se había implementado no habían logrado objetivos tales como elevar el crecimiento del ingreso per cápita de manera que disminuyeran los niveles de pobreza extrema. El país había implementado reformas más profundas que cualquier otro país de América Latina y había experimentado un crecimiento promedio de casi 4% (1,5% per cápita) y mejorías en indicadores sociales durante el periodo 1990 a 1998, pero desde 1999 se habían revertido debido a *shocks* externos e internos.

Los primeros años del periodo neoliberal fueron de alta restricción externa y de dificultades fiscales, de manera que la inversión pública se financió en buena parte con recursos de cooperación y con financiamiento multilateral o bilateral. El escaso ahorro nacional se reflejó en una inversión privada que no se dinamizó significativamente, de manera que la tasa de inversión total osciló en alrededor del 10% del PIB. A partir de 1996, fue exitosa para la atracción de ahorro externo privado, mediante la privatización-capitalización y la apertura a la inversión extranjera de sectores de recursos naturales y monopolios naturales, de manera que la tasa de inversión creció sustantivamente, llegando a superar el 20% del PIB. Pero también se observa en estos años la contracción relativa de la inversión privada nacional.

Sin embargo, más allá de la manida atribución del fracaso a factores exógenos, hubo definiciones de política pública que dentro de la concepción misma del PAE conspiraron en contra de su eficacia. Parece evidente que las políticas de transformación productiva, por razones de aplicación de principios de neutralidad y horizontalidad subordinadas a las orientaciones del mercado, no formaron parte de las prioridades y hubo esfuerzos aislados, que además no fueron sostenidos en el tiempo.

La apuesta a que el *shock* en las inversiones tuviera como destino los sectores tradicionales implicó que el modelo neoliberal desatendiera la posibilidad de que la reactivación y reestructuración ocurra en los sectores no tradicionales que sustituyen importaciones y exportan. La tendencia creciente de dichos sectores, observada

y aun persistente, se resintió porque no se indujo, en los sectores emergentes no tradicionales, un verdadero *shock* de inversiones y de innovación. Esto principalmente porque tal medida no formaba parte de las prioridades. El esfuerzo se circunscribió a tener una tasa de cambio adecuada (tipo de cambio real estable) y a impulsar una transformación en el sector financiero, que no se pudo lograr. Las prácticas dominantes en el sector bancario continuaron sin darle al sector productivo las facilidades del crédito. Ese instrumento tan importante y efectivo para el desarrollo, como es el crédito, no funcionó.

Además, este periodo se caracterizó por la ausencia de políticas selectivas orientadas a la articulación de los entramados productivos donde los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante determinaran una dinámica de crecimiento con mayores efectos multiplicadores. Las políticas de generación de excedente y aquellas referidas a la superación de la pobreza y a la redistribución productiva en áreas generadoras de valor agregado y empleo estuvieron también desarticuladas. El resultado fue el aumento del sector informal en actividades como el contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista.

Se observa, por lo tanto, ausencia de una agenda de política pública asentada en la coordinación entre políticas neutrales y selectivas para impulsar la transformación productiva y la generación de empleos de calidad, lo que explica el lento crecimiento y la persistencia de problemas de atraso, pobreza y fragilidad económica, política y social en el periodo neoliberal.

De otro lado, la ortodoxia reinante no permitió que se incorporara alternativas al planteamiento neoliberal y la recuperación, reorientación y fortalecimiento de las instituciones responsables por las políticas de promoción productiva del periodo anterior, 1952-1985. Es importante notar que otros países de la región, como Brasil y Chile, optaron por caminos más heterodoxos, en que las instituciones encargadas de las políticas selectivas de fomento productivo se mantuvieron vigentes aunque con nuevas orientaciones (véase Wanderley, 2011). Es así que las políticas orientadas a la promoción de los sectores no tradicionales fueron discontinuas, no priorizadas

e insuficientes; y sufrieron la improvisación y la ausencia de instituciones orientadas a la transformación productiva.

Uno de los resultados de la insuficiencia de políticas dirigidas a los sectores no tradicionales, donde se concentra el empleo, fue que las nuevas fuentes de trabajo se generaron principalmente en actividades de autoempleo de baja productividad en el sector familiar y se amplió la modalidad de la contratación eventual o por plazo definido. Asimismo, aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales y la diferenciación entre los trabajadores asalariados con y sin seguridad social.[31]

Esta interpretación se acerca a las explicaciones que varias instituciones y autores han vertido sobre los pobres resultados del programa de ajuste estructural en Bolivia, que se inclinan a señalar falencias conceptuales y de gestión del enfoque neoliberal ortodoxo aplicado en el país. En contraposición a tal interpretación, existen instituciones y autores que más bien señalan que el principal problema estuvo en el bajo cumplimiento de la agenda de reformas estructurales o su realización tardía. A continuación se revisará algunas explicaciones que ejemplifican las dos vertientes.

Una de las lecturas más afines con la presente investigación es la de Chávez (2002: 341), quien señala: "bajo el modelo económico vigente (neoliberal) en Bolivia se ha avanzado muy poco en el entendimiento y solución de temas microeconómicos, como los problemas de productividad en el área rural, el escaso desarrollo tecnológico, la falta de competitividad, la baja calidad de la mano de obra y del empleo [...]. Muchas de estas restricciones perjudican el ambiente de los negocios y afectan tanto a las inversiones como a las exportaciones". De manera que la pobreza tiene relación con la poca educación y las oportunidades productivas inexistentes que tiene la gente de bajos recursos, lo que la condena a trabajos de baja productividad y a bajos ingresos. Así, Chávez propone que "la atracción de las inversiones y el aumento de las exportaciones [...] está[n] condicionado[s] a la resolución de los problemas de pobreza. Una forma de luchar contra

31 Para más detalle, consultar Wanderley (2009).

la pobreza es a través del desarrollo de las micro y pequeñas industrias, que son responsables de una parte muy importante del empleo y de la producción" (*ibid*.: 342); constituyen el sector que conecta a la política social con la política económica.

En la misma línea, pero desde otro enfoque, Rolando Mendoza (2002: 364), representante de la pequeña industria, sostiene algo similar al señalar que la carencia del modelo neoliberal ha sido que:

> No ha diseñado un modelo de desarrollo productivo que manteniendo los equilibrios macroeconómicos, los torne sostenibles, impulse las reformas y viabilice las posibilidades futuras del país; un modelo que no se limite a distribuir la pobreza o caridad ajena, sino que genere riqueza […]. Un modelo que nos permita superar nuestra vocación extractiva, […] generador de riqueza que incorpore el conocimiento humano y de valor agregado a lo que producimos […], que incorpore tecnología y que aumente nuestra productividad y nos permita apuntar más allá de nuestro reducido mercado interno.

Mendoza coincide en que es el conjunto de las pequeñas empresas, que ocupan más del 80% de la población urbana económicamente activa, el que con menor inversión relativa tendría capacidad para generar mayor empleo y elevar la productividad, logrando importantes encadenamientos y efectos multiplicadores.

También es importante mencionar a Horst Grebe (2002), que explica la ausencia del empresariado nacional al plantear que el PAE, que suponía que la empresa privada sería la fuerza principal del desarrollo económico, no implementó políticas y estímulos para que se produjera una mayor acumulación nacional de capitales ni la modernización de la empresa nacional. Eso fue causado porque en su principal propuesta (la capitalización), el PAE derivó en una situación en la que "ha sido la empresa privada extranjera la que ha logrado los mayores niveles de acumulación" (Grebe, 2002: 144), y así se produjo una situación problemática para el desarrollo y crecimiento del país, considerando la configuración de agentes económicos y sociales. Dicha configuración muestra estratos diferenciados en la economía boliviana, con diferenciales de productividad muy altas, que "no permite[n] el despliegue de efectos multiplicadores, ni el desarrollo del mercado interno, por la ausencia de eslabonamientos

orgánicos entre estratos, sectores e industrias. Así, no es de extrañarse que la capitalización hubiera traído aparejados efectos efímeros de crecimiento, cuyo agotamiento es uno de los rasgos más ostensibles de la actual crisis económica" (*ibid.*: 145).

Juan Carlos Requena (2002) sostiene que en el PAE "el énfasis en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos no ha sido complementado con medidas microeconómicas y/o sectoriales que busquen crear mejores condiciones para el desarrollo, el crecimiento y la generación de empleo", lo que constituye el elemento fundamental que no ha permitido al país competir en los mercados externos de forma más eficiente (Requena, 2002: 177).

En este mismo marco, el CEDLA, en su "Documento de Trabajo" Nº 9 (Escóbar y Montero, 2003) señala que el periodo neoliberal no tuvo éxito en cuanto a crecimiento porque "el desarrollo de las actividades manufactureras y agropecuarias, en particular de aquellas cuya producción se destina al mercado interno, se dejó en manos del mercado, es decir, de los incentivos que permite el modelo económico, [de manera que] la industria manufacturera, a pesar de su importancia […] no cuenta con políticas sectoriales dirigidas a potenciar su rol en la reestructuración productiva y en la articulación intra e intersectorial de la actividad económica del país". En referencia al sector exportador, menciona que las medidas consistían, de una parte, en que "la neutralidad de las políticas derivadas de las políticas de ajuste estructural no contribuían a lograr procesos de transformación productiva necesarios para cambiar el patrón de especialización con base en la creación y desarrollo de ventajas competitivas", y, de otro lado, en señalar que las exportaciones no tradicionales fueron posibles gracias a subsidios y apoyo estatal, beneficiando a las empresas transnacionales, favoreciéndoles además con tratamientos preferenciales en mercados tales como el andino, de manera que se trataría de ventajas comparativas no sostenibles sin esos apoyos.

Fernanda Wanderley (2009a) sostiene que el periodo 1985-2005 "describe una ventana de oportunidad perdida para diversificar la economía y multiplicar actores en sectores competitivos" (Wanderley, 2009a: 215), ya que las políticas aplicadas no permitieron consolidar el proceso de diversificación incipiente que se daba con la disminución

de la concentración en sectores extractivos, modificando ligeramente el perfil exportador del país. A este desarrollo, George Gray Molina y Fernanda Wanderley (2007) consideran como "la emergente economía de base ancha". Por el contrario, en dicho periodo las políticas de atracción de inversión extranjera directa se concentraron en los sectores tradicionales y se reprodujo el patrón de desarrollo de base estrecha, basado en pocos productos de exportación, fuertemente ligados a la extracción de recursos naturales.

En contraposición a este eje interpretativo, están el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y muchos analistas económicos, que más bien señalan que lo que se requería era profundizar las reformas estructurales. En este trabajo no se comparte esta opinión, bajo el entendido de que su orientación primordial daba cuenta de un descuido de los factores de transformación productiva, sobre la base de un criterio de neutralidad de la política económica.

Para el Banco Mundial (2005), las reformas estructurales propiciaron el aumento notable de la inversión y de la productividad, logrando crecimiento durante varios años; pero se vieron afectadas negativamente por los *shocks* económicos de fines de la década de 1990 y principios de la de 2000, que no sólo han afectado negativamente al crecimiento sino que han llevado a una progresiva inestabilidad política y social y al desencanto con las reformas mismas. Para continuar con el crecimiento, según el Banco Mundial, se necesitaría elevar el nivel de las inversiones al 22% del PIB y para ello es necesario retomar la agenda de reformas del PAE y promover la inversión privada.

El FMI (2005) también considera que la tendencia al deterioro del crecimiento se debe a que las sucesivas reformas no han tenido éxito para mejorar el ambiente de negocios, lo que estuvo acompañado de problemas de gobernabilidad, corrupción, pobre infraestructura y alto costo operativo en el sector formal de la economía. Asimismo, sostiene que la reforma de hidrocarburos de 1996, exitosa en cuanto a atraer inversiones, no lo ha sido tanto en cuanto a los ingresos o beneficios reportados. Además, la situación fiscal se deterioró rápidamente por dos razones: el alto costo de la reforma de pensiones y por el porcentaje elevado de los gastos de capital debido al

endeudamiento interno y también debido a la atención de los gastos de pensiones, que ya no pudo financiarse con créditos concesionales debido a las condiciones que se negoció el HIPC, sino con nueva deuda no concesional.

Juan Cariaga (1997) señala que el proceso se estancó debido a que no se encaró un plan de reformas del Estado oportunamente y desde los inicios del PAE, reformas tales como las modificaciones a la leyes de Minería y de Hidrocarburos, que debieron realizarse a fines de la década de 1980 o a principios de la de 1990 para tener un *shock* de inversiones que impulsara el crecimiento mucho antes, lo que sólo se dio después, con la capitalización. En ese sentido, Cariaga considera que era necesario adelantar el proceso de privatizaciones y las reformas que dieran seguridad jurídica a la inversión. Es decir, el *shock* de inversiones debió haber ocurrido con anterioridad y con mayor decisión.

CAPÍTULO IV

Políticas económicas del periodo II (2006-2010)

En este capítulo se analiza aspectos relevantes de las políticas públicas adoptadas entre 2006 y 2010. Como en el capítulo anterior, el análisis se concentra en el grado de coherencia y efectividad de las políticas para lograr la transformación productiva ligada al comportamiento del ahorro y la inversión.

En contraposición al periodo anterior, el nuevo comenzó en un contexto económico internacional muy prometedor para los países exportadores de materias primas, pues sus precios subieron significativamente. Al inicio, se esperaba una gestión pública orientada a superar el patrón primario exportador mediante la canalización de las rentas hidrocarburíferas para la promoción productiva de los sectores no tradicionales, donde se encuentra la mayoría de trabajadores y trabajadoras. En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 proponía la transformación productiva como eje central del nuevo modelo. Dicho plan se fundó en propuestas contrarias al ideario neoliberal. Entre ellas, la recuperación de un rol más activo para el Estado en la economía y el reconocimiento de la pluralidad jurídica, política y económica. No obstante de que estas ideas constituían un nuevo y prometedor marco de referencia conceptual, en la práctica las convicciones inflexibles sobre el rol del Estado y del mercado prevalecieron, como en el periodo anterior; aunque ahora con el signo contrario a la ortodoxia neoliberal. La sobreideologización desde la izquierda y a favor del Estado no contribuyó al desarrollo de una visión estratégica de transformación productiva y una diversificación de las exportaciones.

Es importante considerar que este periodo estudiado sólo comprende cinco años, en cambio el periodo anterior comprende dieciséis años. Debido al cambio de la orientación política en el modelo de

gestión económica, es importante analizar la coherencia de las bases principistas del nuevo modelo y de las políticas económicas implementadas para lograr el objetivo de la transformación productiva. De la misma manera se analiza la consistencia de la nueva institucionalidad pública para la gestión de estas políticas.

1. Contextualización y condiciones prevalecientes

Con el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), presidido por Evo Morales, se inauguró un nuevo periodo en la historia reciente de Bolivia, que implicó el cambio del modelo económico y reformas ambiciosas en el campo legal-institucional.

Los principales ejes de este cambio se relacionan con que el Estado vuelve a intervenir con fuerza en diferentes sectores de la economía, particularmente en la administración de los recursos naturales del país. La nacionalización del sector hidrocarburífero es el emblema de este proceso. En el ámbito del empleo, la derogación del artículo 55 del Decreto Supremo 21060 de 1985, que estableció la libre contratación laboral, dio a su vez una señal de restauración de una mayor regulación estatal sobre las relaciones obrero-patronales formales.

El compromiso con la inclusión social, política y cultural y con el reconocimiento proactivo de la diversidad étnica del país estuvo en el centro de la agenda política del gobierno del MAS en estos primeros cinco años. Cuatro generaciones de derechos —derechos individuales, derechos sociales, derechos colectivos y derechos relativos al medio ambiente— fueron introducidos en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 y redefinieron el marco del reordenamiento jurídico plural. Se reconoce derechos humanos fundamentales (la no violencia, prohibición al sometimiento a la servidumbre y esclavitud), y el acceso a aquellos bienes y servicios imprescindibles para la subsistencia con criterio de universalidad (agua, alimentación, seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda y servicios básicos); son reconocidos derechos colectivos como el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; así como derechos sociales y económicos (salud, seguridad social, trabajo y empleo digno); además de un conjunto de derechos de niños, adolescentes y juventud, derechos de la familia, de las personas adultas mayores, personas

con discapacidad, privadas de libertad y de los consumidores. Se ratifica el derecho a la propiedad privada.

La realidad mundial y el contexto latinoamericano también cambiaron de manera significativa durante este periodo. Los países desarrollados atraviesan por una grave crisis tanto financiera como económica y se vislumbran mudanzas en la arquitectura institucional internacional, donde los países en vías de desarrollo y economías emergentes tendrán roles diferentes en algunos casos y más protagónicos en otros. La geografía del poder económico y político está cambiando y tiene a China, India, Brasil y Rusia (grupo BRIC) como nuevos protagonistas del nuevo orden internacional en proceso de conformación.

En la región, se vive una inédita etapa de bonanza económica administrada por una compleja heterogeneidad de gobiernos tanto de izquierda como de derecha. El favorable desempeño de la demanda de las materias primas que se producen en América Latina contiene un nivel de precios en los mercados internacionales que ha favorecido las cuentas externas de buena parte de los países.

En ese contexto de bonanza, se observa la definición de estrategias de desarrollo en los países de América Latina que buscan superar las deficiencias del modelo neoliberal predominante hasta hace poco, con dos diferentes orientaciones: 1) el nuevo desarrollismo posneoliberal, siguiendo la estrategia de asignar al Estado un rol más activo en la promoción de la transformación productiva y coordinando acciones con el sector privado, lo que en esencia define las estrategias de Chile, Brasil, Colombia y Perú en Sudamérica, y 2) el nacionalismo estatista, que también incorpora el objetivo de transformación de la matriz productiva, pero propone rediseñar las instituciones del Estado para que asuman el rol de agente económico directo, con prescindencia o en confrontación con los actores privados empresariales, donde se podría incluir a Bolivia, Ecuador y Venezuela en Sudamérica.

Como se ha mencionado antes, el crecimiento económico boliviano entre 2006 y 2009 fue, en promedio anual, de 4,7%. Este resultado es muy parecido a la tasa de crecimiento del periodo de auge del neoliberalismo, entre 1994 y 1998, pese a las diferencias del modelo económico y del contexto externo. El año de mayor crecimiento del

producto interno bruto (PIB) fue 2008, cuando este indicador alcanzó 6,1%. En el año 2009, la tasa de crecimiento fue del 3,4% como consecuencia de la crisis económica internacional.

Estas tasas de crecimiento se deben, en gran medida, al significativo incremento del valor de las exportaciones tradicionales (hidrocarburos y minería) que consolidó el *shock* positivo de ingresos más importante de la economía boliviana de los últimos cincuenta años. A su vez, el dinamismo externo se explica más por el efecto precio que por el efecto cantidad. El resultado del incremento significativo de los precios de las materias primas derivó en un superávit comercial y de cuenta corriente en el periodo 2006-2009, como se explicó antes. Un buen indicador de la prosperidad externa es el nivel de reservas internacionales netas en el Banco Central de Bolivia, que desde el año 2006 vienen creciendo de manera sostenida y llegaron a finales de 2009 a más de 8.500 millones de dólares. Si bien toda América Latina acumuló reservas internacionales, medidas en proporción a su PIB, las reservas de Bolivia fueron de las más altas en la región.

Además del favorable contexto internacional, el crecimiento económico también se explica por la mayor actividad de la demanda interna, que a su vez estuvo impulsada por incrementos importantes, tanto en el gasto como en la inversión pública. El crecimiento de estas variables compensó, en gran medida, la fuerte contracción de la inversión extranjera directa. El consumo de los hogares también se aceleró aunque en menor proporción. Los bonos entregados por el gobierno a niños, mujeres y ancianos[32] contribuyeron al dinamismo de la demanda doméstica. En cuanto a la inversión extranjera directa, ésta se estancó en un promedio anual de 393,35 millones de dólares en el periodo 2006-2009.

El balance ahorro-inversión de este periodo muestra que la tasa de ahorro nacional bruto llegó a porcentajes superiores al 20% del PIB, alcanzando en 2008 y en 2009 a casi el 30%. Sin embargo, la formación bruta de capital fijo estuvo en un 15,4% en promedio. Las anteriores cifras muestran claramente una proporción decreciente del ahorro que se transforma en inversión productiva, lo que indica que en este

32 Más adelante se analiza los bonos "Juancito Pinto", "Juana Azurduy de Padilla" y la renta "Dignidad".

periodo, además del cambio de las fuentes de la inversión, hubo una retracción de la inversión privada causada por razones diferentes a la baja tasa de ahorro. Se debe recordar, para precisar la situación vivida recientemente, que durante todo el periodo neoliberal el ahorro no superó el 15% del PIB y requería del complemento del ahorro externo para alcanzar tasas de inversión que permitieran un crecimiento per cápita positivo.

La inversión extranjera directa se contrajo, sobre todo, en el área de hidrocarburos y tuvo interesantes afluencias en minería. La inversión pública se expandió sustancialmente, pasando de un promedio de 550 millones de dólares en los quince años anteriores a más de mil millones de dólares en los años de gobierno de Evo Morales. El contexto de holgura fiscal que se ha tenido durante estos años es la causa fundamental que explica esa expansión que, en términos relativos, no es tan significativa, ya que el crecimiento del gasto corriente del gobierno central fue mucho más intenso.

2. Bases principistas del modelo y la nueva institucionalidad para la gestión de las políticas públicas

En un escenario económico muy prometedor, el plan de gobierno proponía la superación del patrón primario exportador, entendido como condición estructural para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural, y erradicar la pobreza en el país. Para esto, el gobierno propuso la construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado sobre la base de la pluralidad de la economía boliviana mediante dos grandes líneas de acción:

1. La recuperación del control estatal de los sectores estratégicos, definidos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad), con el objetivo de industrializar los hidrocarburos y de transferir las rentas generadas a la atención de otras demandas socioeconómicas, como la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, equipamiento básico, seguridad social de largo plazo) y la industrialización y promoción de la diversificación productiva.
2. La transformación productiva y la promoción del empleo digno mediante el fortalecimiento del sector generador de empleo e

ingreso constituido por la industria, manufactura, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda y comercio/servicios/transportes (véase Plan Nacional de Desarrollo, 2006).

En términos generales, hay tres nudos problemáticos en el marco principista de la nueva estrategia de desarrollo:

2.1 Pluralismo económico: un concepto por definir

Una de las grandes innovaciones de la nueva Constitución Política del Estado es el reconocimiento de la pluralidad jurídica, política y económica de la sociedad boliviana. En el campo económico, la definición de cuatro formas de economía —estatal, sociocomunitaria, privada y cooperativa— estableció un nuevo punto de partida para la promoción de la diversificación productiva y el fortalecimiento de los sectores generadores de empleo.

Sin embargo, visiones contrapuestas dentro del gobierno sobre las características de la pluralidad económica, su interrelación y su proyección futura dificultó una orientación consistente para la toma de decisiones. Más específicamente, el embate entre la visión de la economía sociocomunitaria al margen de dinámicas de mercado y la visión de fortalecimiento de este sector en el marco de una economía de mercado obstaculizó la articulación de los diversos instrumentos de política para la integración y fortalecimiento de los tejidos productivos formados por organizaciones económicas plurales.

Evidencias sociológicas y antropológicas muestran que la pluralidad económica en Bolivia no se funda sobre racionalidades económicas contrapuestas: por un lado, la lógica mercantil que caracterizaría la economía privada y, por el otro, la lógica solidaria que caracterizaría a la economía sociocomunitaria urbana y rural (Wanderley, 2009). Es difícil encontrar en este territorio tejidos económicos que no estén insertos y activamente orientados a dinámicas del mercado capitalista, lo que no significa la ausencia de principios activos de reciprocidad y regulación colectiva. Al mismo tiempo es evidente que los tejidos económicos son plurales, en el sentido de que están estructurados sobre formas diferenciadas de organización de la producción y comercialización, de propiedad, de niveles de acción y

regulación colectiva/comunitaria y mecanismos redistributivos de ganancias y beneficios bajo principios de reciprocidad y solidaridad.

Esta investigación comparte la visión de que es importante fortalecer las formas plurales de organización económica, pero encuentra problemática la interpretación gubernamental de que la pluralidad en Bolivia se caracteriza por espacios económicos compartimentados y sin vinculación entre sí. Esta lectura no sólo desconoce las realidades concretas de los tejidos económicos que combinan lógicas de acumulación y de reciprocidad, sino también desvía la atención sobre los desafíos reales de la promoción productiva desde esta pluralidad: los pesos diferenciados de las barreras estructurales y de los "cuellos de botella" sectoriales que limitan un mejor posicionamiento de los diversos tejidos económicos en las dinámicas de mercado. Esta situación requiere políticas diferenciadas y adecuadas para potenciar su desarrollo tecnológico, el incremento de productividad y capacidad de innovación en vista del aumento de la producción tanto para el mercado interno como para el mercado externo. El proceso debe fundarse en el fortalecimiento de las diversas formas de organización económica, potenciando las modalidades de regulación colectiva e individual y los principios de redistribución de ganancias y beneficios que caracterizan a nuestra pluralidad.

2.2 Industrialización por etapas

En los primeros años de la gestión del gobierno del MAS, la visión de industrialización no estaba del todo clara debido, principalmente, al embate entre paradigmas y la pugna interna entre diferentes corrientes políticas. Sin embargo, esta visión se fue consolidando en el mismo proceso de toma de decisiones, ganando claridad en la evolución de la asignación presupuestaria y su justificación.

Como en el modelo neoliberal, el esfuerzo principal de la nueva gestión estuvo orientado hacia los sectores tradicionales —hidrocarburos y minerales—, mediante la canalización de los excedentes para su consolidación. En el nuevo periodo se reedita la visión de industrialización por etapas o vertical; la primera sería la construcción de una industria de base intensiva en capital. La novedad estaría en que el sector intensivo en capital es ahora controlado por

el Estado. Una vez más se posterga el desafío de usar el excedente para fortalecer a las cadenas productivas constituidas por el conjunto de organizaciones económicas existentes; no se adoptó el concepto de industrialización ampliado o de base ancha.

El concepto de "industrialización por etapas" se expresa en la distribución de la inversión pública en los últimos cinco años. La inversión pública relativa en el sector agropecuario mostró una tendencia descendente significativa y en el sector de industria y turismo no se incrementó de manera proporcional en los últimos diez años. Es así que, pese al incremento de la inversión absoluta ejecutada en todos los sectores, el sector productivo no tradicional fue el que registró el incremento más modesto.

Cuadro 13
Estructura porcentual de la inversión pública ejecutada según sector económico (1999-2009)

Sector económico	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(p)
Total en millones de dólares	**530,63**	**583,49**	**638,82**	**584,73**	**499,80**	**601,61**	**629,18**	**879,47**	**1005,41**	**1262,48**	**1428,09**
Distribución porcentual	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Productivo	**9,91**	**10,49**	**10,48**	**10,81**	**9,75**	**9,11**	**11,36**	**11,12**	**12,18**	**15,31**	**12,68**
Hidrocarburos	5,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,56	7,50	6,21	26,54	17,16
Minería	7,49	4,83	3,11	4,30	5,86	2,10	4,60	3,13	9,19	17,68	25,98
Industria y turismo	8,14	9,06	8,94	10,47	10,31	8,12	9,18	11,65	16,74	10,88	8,05
Agropecuario	79,11	86,10	87,95	85,22	83,83	89,79	80,36	77,71	67,86	44,91	48,81
Infraestructura	**33,45**	**34,81**	**35,98**	**37,98**	**45,55**	**49,32**	**51,82**	**54,75**	**54,80**	**46,78**	**48,06**
Transportes	90,17	89,47	87,94	85,74	89,35	89,07	88,55	85,05	81,60	78,27	77,22
Energía	6,64	6,54	6,78	5,96	5,79	6,00	6,23	9,16	12,64	13,97	11,98
Comunicaciones	0,08	0,05	0,01	0,02	0,01	0,05	0,09	0,27	0,25	1,27	5,31
Recursos hídricos	3,10	3,94	5,27	8,29	4,84	4,88	5,14	5,52	5,51	6,48	5,49
Social	**49,92**	**48,92**	**46,25**	**42,97**	**37,40**	**36,74**	**30,83**	**29,87**	**28,27**	**30,83**	**32,92**
Salud	15,57	21,36	16,71	21,18	19,80	20,37	20,81	23,28	22,18	15,46	20,48
Educación y cultura	28,80	29,32	36,29	38,18	35,17	24,53	21,90	28,68	27,35	27,91	31,27
Saneamiento básico	37,32	31,94	25,22	18,06	17,97	30,47	26,41	21,49	21,33	17,34	16,44
Urbanismo y vivienda	18,30	17,37	21,78	22,58	27,06	24,64	30,87	26,62	29,14	39,28	31,81
Multisectorial	**6,72**	**5,77**	**7,29**	**8,25**	**7,30**	**4,83**	**5,99**	**4,26**	**4,76**	**7,08**	**6,33**

(p): preliminar.
Nota: incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.
Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Instituto Nacional de Estadística.

2.3 El Estado como agente directo

El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) y el Ministerio de Trabajo reafirma los cinco pilares del Nuevo Modelo Nacional Productivo definido en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, el cual define como meta: "sustituir de forma radical el modelo de desarrollo económico implementado en el país desde la constitución de la República, que básicamente estuvo basado en principios liberales y neoliberales orientados al fortalecimiento de la economía privada". En contraposición, tiene el "objetivo de desarrollar una economía plural: pública, mixta y privada-comunitaria, pero con fuerte presencia estatal" (PND, 2006: 12).

Dos principios orientadores de las políticas de promoción productiva sobresalen: la ampliación de la participación del Estado como agente directo en la economía, a través de las empresas públicas y mixtas, y la redistribución de la riqueza a través de la ampliación del consumo social. He aquí el detalle de los cinco pilares definidos en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo:

2.3.1 Pilar 1: expansión del rol del Estado

- El Estado planifica el desarrollo sobre la base del principio de la "demanda convergente", que significa la articulación de las demandas de los actores locales con las prioridades nacionales.
- El Estado monitorea, regula y controla la producción, promueve la dignificación del trabajo, orienta y regula el mercado y la demanda interna de productos básicos, interviene cuando se presentan distorsiones de producción y precios, controla los registros públicos de actividades privadas y protege a la industria nacional.
- El Estado participa como actor económico de forma directa a través de la nacionalización y constitución de empresas públicas en los rubros estratégicos (hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, agroindustria y transformación industrial), mediante agencias de desarrollo públicas de apoyo a la producción, servicios financieros y no financieros y de desarrollo de infraestructura productiva.

Llama la atención la ampliación de las funciones del Estado sin ponderar las limitaciones del aparato burocrático del Estado boliviano para asumir las nuevas funciones y, por lo tanto, los lineamientos para enfrentarlas de forma realista. El problema se manifiesta en la gestión pública 2006-2009, como se analiza más adelante.

2.3.2 Pilar 2: desarrollo productivo con valor agregado de los recursos naturales y sustentabilidad ambiental

Señala el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno en su página 50: "las acciones de industrialización se desarrollarán fundamentalmente a través de la conformación de empresas públicas y empresas mixtas, que se basen en alianzas entre el Estado con los productores urbanos y rurales; así como a través del desarrollo de la iniciativa productiva de los propios sectores privados y comunitarios". Como se puede ver, se establece a las empresas públicas y mixtas como instrumento principal de las políticas públicas.

De hecho, como se analiza a continuación, el esfuerzo central del gobierno estuvo en las empresas públicas, en detrimento de los otros instrumentos de intervención indirecta del Estado; mientras que el principio de coordinación con los sectores privados y comunitarios se vio perjudicado. La imposibilidad de constitución de empresas mixtas hasta 2010 y los reclamos de los pueblos indígenas con relación a la vulneración del derecho a la consulta previa sobre los proyectos en sus territorios durante 2011 son indicadores de esta dificultad.

2.3.3 Pilar 3: participación activa de las economías (pública, privada, comunitaria y cooperativa) en el aparato productivo

Con este pilar se hace hincapié en el desarrollo de dinámicas de innovación tecnológica, introducción de procesos de mecanización, equipamiento y tecnificación, asistencia técnica, capacitación y formación de mano de obra calificada e inversiones productivas para bienes de capital y trabajo en los procesos de transformación agroindustrial y manufacturera de la micro, pequeña y mediana producción en los ámbitos urbano y rural. En el proceso tendrán "un papel muy importante las empresas públicas y mixtas constituidas y por constituirse" (véase la página 52 del Plan Sectorial).

Una vez más se reafirma la centralidad de las empresas públicas como instrumento de intervención para la promoción productiva en los sectores no tradicionales, en desmedro de otros instrumentos indirectos de política pública para fortalecer los encadenamientos productivos.

2.3.4 Pilar 4: producción para satisfacer el mercado interno y la exportación, con énfasis en el primero

El Plan Sectorial establece que el objetivo es "satisfacer primero el mercado interno y luego vincularnos con el mundo, exportando lo que queda después de satisfacer nuestro mercado interno" (véase página 52). Las acciones concretas deben estar dirigidas a "proteger a la industria nacional del mercado externo. Esto significa desarrollar, primero, un marco normativo para la defensa de la producción comercial nacional con relación a otras empresas extranjeras". También están las "acciones vinculadas a la defensa de los derechos del consumidor, a la reducción de la competencia desleal y a la lucha contra el contrabando" (Plan Sectorial, página 53). Todo esto tendrá a los productores pequeños y medianos como los actores principales.

La conceptualización del mercado interno en contraposición a la exportación, en lugar de su complementariedad, tendrá consecuencias negativas en la definición de políticas, como se analizará más adelante.

2.3.5 Pilar 5: redistribución de la riqueza y excedentes y reducción de las desigualdades

Se establece que "el nuevo modelo nacional productivo está orientado a lograr que los beneficios de las actividades económicas lleguen de forma efectiva al conjunto de los productores rurales y urbanos, y con preferencia a los pequeños y medianos productores" (*ibid*.). Una vez más se menciona que "las empresas públicas estratégicas cumplen un objetivo sustantivo como es el de constituirse en núcleos dinamizadores de la economía en rubros estratégicos para el país, de tal modo que también puedan aportar al proceso redistributivo" (*ibid*.).

Los cinco pilares del plan se tradujeron en los siguientes objetivos para la gestión 2006-2009, los cuales se organizan en tres grandes sectores: 1) producción industrial a mediana y gran escala; 2) comercio y exportaciones, y 3) micro y pequeña empresa. Se advierte aquí el criterio de tamaño de las empresas para definir los sectores cuando lo más adecuado sería el criterio de las cadenas productivas.

En el sector de la *producción industrial a mediana y gran escala* se establece dos objetivos: 1) promoción de la consolidación de servicios de apoyo al sector empresarial para beneficio del conjunto de las unidades productivas del país, y 2) promoción de la participación activa del Estado en el desarrollo económico del país, recuperando su rol en la industrialización de los rubros estratégicos.

Se observa la tensión entre la revitalización de los instrumentos de intervención indirecta del Estado y su fortalecimiento como agente directo en los sectores no tradicionales. Se abre un margen amplio de interpretación sobre la posición del sector privado como agente económico en relación al sector público. Como se verá, la gestión de los últimos cinco años privilegió el fortalecimiento de las empresas públicas en detrimento de los instrumentos de intervención indirecta del Estado.

En el sector de *comercio y exportaciones* se establece tres principales objetivos: 1) generación e implementación de políticas para la defensa, protección y desarrollo del mercado interno, así como de fomento al comercio justo y a la producción ecológica; 2) desarrollo, implementación y ejecución de una política nacional de defensa del consumidor y la libre competencia, y 3) promoción de las exportaciones con valor agregado en el marco del nuevo modelo plural de desarrollo productivo.

Como se anunció anteriormente, se advierte en los términos principistas del modelo la tensión entre defensa del mercado interno para garantizar el consumo social y la promoción de las exportaciones, toda vez que se concibió la primera en contraposición con la segunda. Esta visión resultó en políticas tales como prohibir en 2008 la exportación de productos de la canasta básica, mediante la emisión de los certificados de abastecimiento interno y precio justo para las

exportaciones de aceite, azúcar, arroz, maíz y sus subproductos. Al contrario de la defensa del mercado nacional, esta medida desincentivó la inversión productiva tanto para el mercado interno como para el externo en un contexto en que se incrementaban los precios de estos productos y la capacidad de consumo de la población. Entre 2009 y 2010, el proceso contribuyó al desabastecimiento del mercado nacional y al incremento de sus precios y de productos como el pollo, cuyo insumo principal es el maíz.

Para contrarrestar la inflación en los alimentos, el gobierno intensificó la importación de estos productos. La ausencia de instancias de coordinación pública y privada para la toma de decisiones imposibilitó recoger información sobre las estrechas articulaciones entre producción para la exportación y para el mercado interno, resultando en medidas que no previeron las posibles distorsiones negativas en el funcionamiento de las cadenas y de los mercados.

En relación con la *micro y pequeña empresa*, se definió tres objetivos muy generales: 1) formación e implementación del marco institucional y normativo del nuevo modelo nacional productivo; 2) revalorización y reconocimiento de unidades productivas, y 3) desarrollo y consolidación de capacidades productivas con empleo digno.

La ausencia de un planteamiento estratégico con objetivos concretos para el sector de la micro y pequeña empresa se debe en gran medida a la dificultad del gobierno para definir el concepto de pluralidad económica. El embate entre la visión de la economía sociocomunitaria urbana y rural al margen de cualquier dinámica de mercado y la visión de fortalecimiento de las diversas formas de organización económica en el marco de una economía de mercado regulada imposibilitó la especificación de objetivos claros para el sector. La salida más fácil fue apostar a la creación de empresas públicas en lugar de implementar instrumentos de políticas selectivas para integrar y fortalecer los tejidos productivos.

3. Las políticas de transformación productiva

Como se ha analizado en el capítulo II, las políticas de transformación productiva son de gran alcance e implican la compatibilización

del conjunto de políticas económicas para lograr el fortalecimiento y desarrollo de las ventajas competitivas de las economías nacionales. En este entendido, se analizará las políticas macroeconómicas y microeconómicas implementadas entre 2006-2009, en cuanto a su coherencia para lograr los objetivos de la transformación productiva, creación de empleos de calidad, distribución directa del excedente; estos objetivos deberían plasmarse en la construcción de las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido a mediano y largo plazo.

3.1 Políticas macroeconómicas

En el periodo 2006-2009, las políticas económicas adoptadas fueron cortoplacistas, en especial las políticas monetarias y cambiarias, que mantuvieron elevados grados de continuidad, en objetivos e instrumentos, respecto del pasado neoliberal, cuando las políticas macroeconómicas priorizaban el control de la inflación y el balance presupuestario.

Entre tanto, durante la administración del presidente Morales la política fiscal fue expansiva, de hecho se enfatizó más el gasto y la inversión. Desde una perspectiva más general, la estabilidad de precios tuvo prioridad en la agenda de las políticas públicas, y tanto el crecimiento como la creación de empleo estuvieron en un segundo plano. Más aun, estas dos últimas variables fueron afectadas por los altibajos en los ciclos económicos, por problemas de acceso a créditos, apreciación del tipo de cambio real, políticas monetarias contractivas y tasas de interés elevadas hasta el primer trimestre de 2009. Posteriormente, como resultado de la crisis internacional, las acciones monetarias cambiaron de signo.

En 2006, la tasa de inflación en Bolivia fue de 4,95%, un resultado muy parecido a los tres años anteriores. Entre tanto, en el periodo 2007-2008, es decir al inicio de la administración del presidente Morales, la inflación dio saltos significativos y registró tasas próximas al 12%. En 2009, la inflación se redujo bruscamente a 0,26.

Las políticas antiinflacionarias adoptadas por el gobierno buscaron trabajar tanto por el lado de la oferta como el de la demanda. Por el lado de la oferta, las principales medidas del gobierno fueron la

promoción de la importación directa de varios alimentos y el control de las exportaciones de varios productos de la canasta básica (aceite, maíz y sus subproductos, azúcar y arroz) para destinarlos al mercado local. También se ha apoyado con créditos a sectores productivos nacionales para aumentar su oferta.

Por el lado de la demanda, el Banco Central de Bolivia fijó límites al crédito interno neto. Asimismo, se dinamizó las operaciones de mercado abierto para moderar el incremento de la liquidez en el sistema y evitar presiones inflacionarias. Las tasas de rendimiento de los títulos públicos en moneda nacional a 360 días sobrepasaron el 10%.

En mayo de 2008, se implementó medidas administrativas como el cambio del año base del índice de precios al consumidor, que redujeron el impacto del aumento de los precios de los alimentos. En el índice de precios al consumidor de 1993, los alimentos y bebidas tenía una ponderación de 49,1%; en el nuevo índice, se redujo a 39,3%. Estos ajustes técnicos ayudaron a bajar el índice de la inflación de 2008, neutralizando, en términos administrativos, el aumento de precios de los alimentos.

La política monetaria contractiva del periodo (2006-2008) derivó en el aumento de las tasas de interés, tanto pasivas como activas, de la banca comercial. En el primer caso, éstas ayudaron a retirar liquidez del sistema; en el segundo se convertieron en el piso de referencia para los créditos de los bancos comerciales, que encarecieron sus préstamos, en especial para las actividades productivas. Esto quiere decir que la política monetaria mantuvo un sesgo antiproductivo. Paradójicamente, a pesar del incremento de la liquidez en el sistema bancario, el costo de los créditos para las empresas aumentó, reduciéndose el universo de proyectos rentables del sector privado productivo nacional. En especial, las tasas de interés elevadas perjudicaron a las pequeñas y medianas empresas.

La política monetaria contracíclica ayudó a enfriar la economía, priorizando el control de la inflación sobre el crecimiento económico.

Además de la mantención de una inflación baja y estable, la política monetaria buscó la bolivianización del sistema financiero.

Las tasas de encaje, más elevadas para los depósitos en moneda extranjera, y el impuesto a las transacciones financieras en moneda extranjera (ITF), además de ayudar a las políticas monetarias más restrictivas, incentivaron a que los agentes económicos realizaran más transacciones en moneda nacional.

Las políticas monetarias contractivas tuvieron como resultado un aumento de la deuda interna de corto plazo del Banco Central de Bolivia,[33] que pasó de 322,9 millones de dólares en 2006 a 1.758,3 millones de dólares en el año 2009. Esta deuda interna tiene su origen en las operaciones de mercado abierto.

Cuadro 14
Deuda neta del Banco Central de Bolivia, 2006-2009
(en millones de dólares estadounidenses)

	2006	2007	2008	2009
I. Saldo de la deuda interna del BCB	329,90	1.151,70	2.482,90	1.758,30
II. Reservas internacionales netas del BCB	3.177,70	6.319,20	7.722,00	8.690,10
III. Deuda neta del BCB (I-II)	-2.847,80	-5.167,50	-5.239,10	-6.931,80

Fuente: Banco Central de Bolivia.

A partir del cuarto trimestre de 2009 se produce una inflexión en la política monetaria y se torna más expansiva en un contexto de crisis internacional, desaceleración del crecimiento económico interno y menores presiones inflacionarias; entre tanto, se mantuvo el objetivo de una mayor bolivianización de depósitos y créditos. La política monetaria más relajada permitió reducir las tasas de interés en la economía y así contribuir, parcialmente, a reavivar el consumo nacional y la inversión interna, en especial, en construcción. De esta manera se buscó compensar la reducción de la demanda externa que había comandado el crecimiento económico en un primer momento. En efecto, a partir del primer trimestre de 2009, las tasas de interés bajaron de manera significativa, especialmente las pasivas. Bajo estas nuevas circunstancias, se esperaba la recuperación intensa de la inversión privada; sin embargo, la expansión del crédito fue parcial

33 Un análisis más detallado de la deuda interna del BCB se realiza más adelante.

y no se concentró en el sector productivo. A pesar de los cambios en la política monetaria, la liquidez en el sistema privado aún es muy elevada.

El ahorro nacional privado no se canalizó en la inversión productiva debido a barreras estructurales e institucionales y a los "cuellos de botella" sectoriales que existen en la economía boliviana. Debido a los intensos cambios políticos y legales en el periodo 2006- 2009, aún persisten en Bolivia percepciones de inseguridad jurídica; además, el acceso al crédito es limitado a las empresas con garantías muy altas. Asimismo, existen trabas administrativas complejas para acceder a los créditos y faltan políticas industriales y productivas que incentiven la inversión privada.

En el periodo 2006-2009, los créditos de la banca comercial se concentraron en el comercio, los servicios y la construcción, y representaron, en promedio, el 64%. En el cuadro siguiente se destaca el bajo financiamiento comercial a los sectores de industria y agricultura.

Cuadro 15
Financiamiento de bancos comerciales, según actividad económica (participación porcentual 2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Comercio	17,05	16,25	18,94	20,53	21,79
Industria	20,32	20,42	20,79	19,81	18,32
Servicios	10,10	8,26	8,85	8,69	8,39
Otros servicios	24,39	29,82	26,30	26,48	25,58
Construcción	9,88	9,60	9,10	9,41	11,67
Agricultura	10,25	8,61	7,55	6,58	5,86
Otros	6,25	5,68	6,81	7,22	7,40
Minería	1,75	1,37	1,66	1,19	0,99

Fuente: INE, 2009.

El tipo de cambio es una variable macroeconómica esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, pero también para promover una adecuada asignación de recursos entre los actores

económicos. Además es un indicador clave que influye en la competitividad de las exportaciones de una economía. El comportamiento del tipo de cambio, durante la gestión del presidente Morales, registró dos periodos marcadamente diferentes, pero que en una evaluación general tuvo un sesgo que debilitó las exportaciones no tradicionales, fomentó las importaciones legales e ilegales y no contribuyó a la diversificación productiva. Como en el pasado neoliberal, el tipo de cambio fue utilizado como un instrumento más para controlar la inflación.

Entre 2006 y octubre de 2008, el tipo de cambio nominal se fue apreciando lentamente. Desde mediados de 2008, el tipo de cambio nominal se congeló en 7,08 bolivianos por un dólar para la compra y 6,97 bolivianos por dólar para la venta, hasta finales de 2009.

El hecho de haber mantenido un tipo de cambio fijo durante más de dos años, en la práctica, cambió las expectativas de los agentes económicos en dirección a un tipo de cambio controlado; este hecho dificultó un uso más flexible de esta variable.

La economía boliviana muestra los síntomas de la "enfermedad holandesa" desde 2005. Es decir, la apreciación del tipo de cambio real, resultado del *boom* de las exportaciones de recursos naturales restó competitividad al sector industrial y productivo nacional, que no está vinculado a la minería o a los hidrocarburos. La evaluación de los síntomas de la enfermedad holandesa requiere adoptar una mirada de mediano plazo.

Un punto de partida es el momento que se produce el *boom* de exportaciones de recursos naturales; en el caso boliviano, en el año 2004. De la observación del comportamiento del tipo de cambio real entre 2004 y 2009 se sacan dos conclusiones. Primera: tomando como referencia el tipo de cambio real multilateral, la apreciación comienza en junio de 2008 y alcanza su máximo pico en febrero de 2009, cuando se llega al 18% de pérdida de competitividad; posteriormente, los grados de apreciación se redujeron y, aunque más bajos, se mantuvieron hasta finales de 2009. Segunda: cuando se analiza el índice de tipo de cambio real respecto de los países vecinos, destino importante de las exportaciones, se concluye que entre 2004 y

2009, el cambio estuvo apreciado con diferentes intensidades; en el primer año, la apreciación era de 15,97%. Después, este índice bajó su porcentaje a 8,3%; 5,44% y 6,99% en los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Finalmente, la apreciación real se disparó a 16,43% en 2008, y a 24,85% en el año 2009. Durante este periodo, las exportaciones no tradicionales bolivianas perdieron competitividad en el mercado internacional, en especial en el regional.

La teoría dice que no hay "enfermedad holandesa" cuando la industria manufacturera crece más que la industria de servicios. En Bolivia, la actividad manufacturera creció en un 5% en el periodo 2004-2009, en cuanto los servicios sólo se incrementaron en un 3%; pero un análisis más preciso revela que el sector manufacturero creció jalado por actividades vinculadas a los minerales y el petróleo, industrias con poco valor agregado que producen productos de refinación de petróleo o minerales no metálicos. Textiles, prendas de vestir o productos de madera perdieron dinamismo. Es un típico síntoma de la "enfermedad holandesa" que inhibe a la producción nacional que no es de recursos naturales. Además, cabe recordar que las actividades de construcción, un típico sector no transable, creció a tasas superiores al 10% entre 2006 y 2009. Asimismo, se debe incluir en el análisis la explosión de las actividades de los servicios y el comercio informal que perjudicaron a la precaria industria local.[34]

Según Fundempresa (2010), la mayoría de los nuevos emprendimientos en los últimos cuatro años estuvo en el sector servicios y comercial. Las industrias manufactureras son sólo el 12% de total. Estos datos respaldan la hipótesis de que los servicios crecieron más que la industria en el periodo analizado. El cambio del perfil de las exportaciones también es revelador. Primero, en el periodo 2004-2009, la economía boliviana volvió a concentrar sus exportaciones en minerales, gas natural y soya. La apreciación cambiaria real también afectó a las importaciones formales e informales. Éstas eran de 1.920 millones de dólares en 2004 y en 2009 sobrepasaran los cinco mil millones de dólares. Ésta es una competencia muy fuerte para una incipiente producción nacional.

34 Se estima que el 70% de las actividades económicas se desarrolla en el sector informal.

En el periodo 2007-2008, la apreciación cambiaria real se utilizó para combatir la inflación importada, especialmente de alimentos. Entre tanto, la efectividad de esta medida fue dudosa; los datos muestran que en este periodo la inflación de alimentos estuvo cercana al 20%.[35]

El *boom* de la construcción, de la minería y el comercio creó miles de empleos y logró que los niveles salariales también subieran, aunque aún existe mucha precariedad laboral. La mano de obra está más cara y sectores productivos, vinculados a pequeñas y medianas empresas, tienen dificultades para conseguir personal más calificado, lo que afecta su productividad. Asimismo, la mayor fortaleza del boliviano con relación al dólar ha perjudicado las exportaciones no tradicionales, que son, justamente, aquellas que tienen un mayor valor agregado. Las exportaciones tradicionales, sobre todo de recursos naturales, no se han visto afectadas por la apreciación real cambiaria debido al importante aumento de sus precios en el mercado internacional.

Según Ffrench-Davis (2010), una apreciación del tipo de cambio real distorsiona la evaluación de proyectos para la asignación de recursos, promueve la inversión especulativa sobre la productiva, desplaza artificialmente la producción nacional de transables importables (muchos producidos por pequeñas y medianas empresas) y desalienta la generación de valor agregado a las exportaciones de recursos naturales tradicionales. Esta grave falla de la política cambiaria es un pesado lastre para una estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones, especialmente las no tradicionales y con mayor valor agregado que transmiten externalidades e interactúan con las pequeñas y medianas.

En síntesis, para ser consistentes con una estrategia de desarrollo en que la producción de bienes y servicios transables tenga un papel

35 La falta de efectividad se explica en que si bien las apreciaciones cambiarias abaratan los productos externos, la estructura monopólica e informal de los importadores y la logística de distribución hacen que éstos no rebajen sus márgenes; por eso los bienes no llegan más baratos al mercado local. Es decir, el *pass-through* de la apreciación cambiaria no es completo.

central, se requiere una profunda corrección de la política cambiaria. Ello también contribuiría al logro de una competitividad sistémica; esto es, al desarrollo de una capacidad productiva para los mercados externo e interno. En este último se localiza la gran mayoría de los trabajadores y de las empresas. Esta mayor competitividad sistémica contribuiría a reducir la heterogeneidad estructural interna, lo que generaría condiciones más igualitarias en lo laboral y entre la gama de empresarios de diversos tamaños.

La política fiscal durante el gobierno del presidente Morales fue mucho más expansiva que en anteriores periodos. Tanto el gasto como la inversión pública aumentaron. La inversión pública se concentró en los sectores estratégicos y en grandes proyectos de infraestructura. El grueso del gasto público se destinó a los bonos sociales y al gasto corriente, sobre todo a salarios.

No obstante el mayor dinamismo del Estado, las tasas de inversión pública y privada y de crecimiento económico aún son bajas. En este contexto, persisten tres desafíos. Primero, el tema de la calidad tanto del gasto como la inversión pública y sus grados de conexión con el sector privado productivo. Segundo, dado que cerca del 50% de los ingresos que financian las acciones del gobierno proviene del sector exportador de materias primas, se presenta el desafío de cómo disminuir la vulnerabilidad del Estado a la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales. Tercero, se debe hacer que la política fiscal esté más sintonizada con metas de crecimiento a mediano y largo plazo, adoptando un presupuesto plurianual que atenúe los ciclos económicos. La falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas conspiró para un contexto poco favorable del desarrollo productivo y de equidad.

3.2 Políticas meso y microeconómicas para la transformación productiva

El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 proponía políticas diferenciadas (sectoriales) para apoyar la expansión sistémica de la articulación interna e intersectorial con la mejora de los servicios y la asistencia tecnológica para la producción, fortalecimiento del sistema educativo y de formación de los recursos humanos, privilegiando las

relaciones asociativas de producción y a los pequeños productores. Sin embargo, estas políticas quedaron relegadas en el proceso mismo de diseño e implementación de las políticas productivas. En contraposición, se priorizó el fortalecimiento de la "economía estatal" por medio de la creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores.

Para comprender los principales nudos problemáticos de las políticas meso y microeconómicas implementadas entre 2006 y 2010 en relación con la transformación productiva, es importante analizar el nuevo marco institucional para la gestión de estas políticas como se lo ha expuesto en el capítulo II.

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) es la instancia responsable de las políticas de cambio de la matriz productiva y el fortalecimiento de la economía plural. Este ministerio sustituyó al anterior Ministerio de Producción y Microempresa en 2009, con la misión de crear una nueva institucionalidad estratégica del Estado para apoyar de forma integrada los sectores de la agroindustria y alimentos, artesanía, manufactura, industria y turismo.

Se sabe que el éxito de las políticas de desarrollo productivo depende de liderazgo y apoyo político en el más alto nivel. De esta manera y en concordancia con la misión del MDPyEP, se esperaría un alto perfil político de este ministerio para consolidar su liderazgo en la coordinación del conjunto de políticas económicas y sociales para la transformación productiva. Contrariamente a esta expectativa, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural no asumió el rol de coordinador entre los diferentes ministerios e instancias como, por ejemplo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el Ministerio de Educación y su Viceministerio de Ciencia y Tecnología (a cargo de la creación del Sistema Boliviano de Innovación), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el Banco de Desarrollo Productivo. Ese rol no fue transferido a otro ministerio.

El proceso de constitución del MDPyEP (2006-2010) no fue sencillo; hubo cambios continuos de ministros, viceministros y directores, así como hubo constantes redefiniciones organizacionales plasmadas

en sus organigramas. Su estructura interna está compuesta por cuatro viceministerios: Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, Viceminiterio de Comercio Interno y Exportaciones y el Viceministerio de Turismo. Estos viceministerios están organizados según direcciones y unidades.

El MDPyEP contiene cuatro áreas adicionales: el área desconcentrada, compuesta por las agencias y servicios de desarrollo; el área descentralizada, compuesta por Insumos Bolivia; el área autárquica compuesta por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas (que sustituyó a la Superintendencia de Empresas) y el área de las Empresas Públicas.

a) El área desconcentrada: agencias de desarrollo y servicios de desarrollo

Tres agencias fueron creadas por el Decreto Supremo Nº 29727 del 1º de octubre de 2008, dos de ellas en sustitución a entidades existentes previamente, las cuales tampoco contaban con una trayectoria sostenida de consolidación al inicio de la gestión 2006:

La agencia Pro-Bolivia nace en sustitución a SENADEPRO y está destinada a impulsar el cambio de la matriz productiva, mediante el incremento en la agregación de valor a la producción primaria, transformación tecnológica e incremento en la producción. La segunda agencia, Promueve Bolivia, sustituye al Centro de Promociones de Bolivia (CEPROBOL), con la misión de facilitar, promover e impulsar las exportaciones y el turismo, en los sectores privado, público, mixto y comunitario. La tercera agencia, Conoce Bolivia, está destinada a la capacitación, formación, asistencia técnica e inversión para el desarrollo del turismo comunitario.

De la misma manera se revitalizó cuatro servicios de desarrollo:

1. El Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones (SENAVEX-RUEX), creado mediante Decreto Supremo Nº 29847 del 10 de diciembre de 2008, como una entidad pública desconcentrada con la misión de contribuir al desarrollo de las

exportaciones a través de la administración de los registros públicos en el marco de los convenios bilaterales y multilaterales de integración. Está a cargo de la emisión de los certificados de origen de las mercancías de exportación y la dirección del registro único de exportadores (RUEX). De la misma manera, tiene el mandato de prestar asesoramiento técnico y jurídico a los exportadores en los trámites de exportación. Anteriormente, esta instancia dependía de la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB).

2. El Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (SENAPI), creado por Decreto Supremo Nº 28152 del 17 de mayo de 2005 en sustitución del Decreto Supremo Nº 27938 del 20 de diciembre de 2004, tiene la misión de administrar en forma desconcentrada e integral el régimen de la propiedad intelectual en todos sus componentes.
3. El Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO), creado por Decreto Supremo Nº 26050 del 19 de enero de 2001 en sustitución del Decreto Supremo Nº 24498 del 17 de febrero de 1997, tiene como objetivos promover los mercados, la calidad y la competitividad de los sectores productivos, fortalecer la capacidad exportadora y de inversión; organizar y establecer las directrices operativas para las actividades de metrología, normalización y acreditación, ensayos y certificación y todos los aspectos relacionados con la calidad de los productos, procesos y servicios.
4. El Registro de Comercio de Bolivia (RCB) tiene como objetivo otorgar la matrícula de comercio que posibilita la visibilidad, reconocimiento y valorización de todos los emprendimientos de actividades comerciales del país, el registro de los actos de contratos y documentos regulados por normas.

b) El área descentralizada

Insumos Bolivia fue creada en 2008 con la finalidad de gestionar recursos públicos y de la cooperación internacional y apoyar en el proceso de importación y exportación de bienes y productos de alto impacto para la producción y población boliviana y realizar su comercialización. En esta dirección, su misión es contribuir a mejorar el

acceso y disponibilidad de insumos, productos, materiales, equipos y maquinarias a precios razonables que fomenten la producción y la productividad nacional.

Insumos Bolivia actúa en estrecha relación con la empresa pública Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA) y el Banco de Desarrollo Productivo, ejecutando políticas de: pan a precio y peso justo y regulación de precios en el mercado a través de la importación de alimentos básicos de la canasta familiar (harina, manteca y arroz); importación de fertilizantes para la producción de alimentos como parte de la seguridad alimentaria, e importación de insumos, materiales, maquinaria y equipos para apoyar diversos sectores productivos bajo créditos con tasas de interés cero y comisión del 4% al 6% y plazo de devolución de tres años.

c) El área autárquica

Mediante Decreto Supremo Nº 0071 de abril de 2009 se creó la Autoridad de Fiscalización y Control Social (AEMP) con el objetivo de coadyuvar e impulsar una normativa regulatoria en todo el proceso productivo y empresarial en Bolivia, en el marco de un nuevo Código de Comercio y la Constitución Política del Estado. Esta instancia sustituyó a la Superintendencia de Empresas y su área de jurisdicción no incluye a las empresas públicas, las cuales son reguladas por la Contraloría Nacional.

d) Las empresas públicas

Las empresas públicas responden a dos principales objetivos: promover la participación directa del Estado en el desarrollo económico del país como un fin en sí mismo y garantizar el consumo social de los productos considerados estratégicos. Estos objetivos son formulados así: lograr el aprovisionamiento regular de los mercados internos con productos agroalimentarios y estratégicos para el mercado interno y promover la exportación de dichos productos; impulsar los procesos de redistribución de los beneficios para la población boliviana, resultado del aprovechamiento y procesamiento de materias primas nacionales; posicionar al Estado en la producción de rubros estratégicos que permitan generar

encadenamientos industriales, proveyendo de materia prima e insumos a emprendimientos industriales privados y comunitarios; destinar los excedentes de las empresas públicas para fortalecer el funcionamiento y el patrimonio de éstas, y luego dirigir recursos a los programas sociales y productivos del gobierno.

Entre las empresas públicas creadas entre 2006 y 2010 están:

La Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA), por Decreto Supremo Nº 29230 de 15 de agosto de 2007, con la misión de "apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuaria y agroindustrial; y a la comercialización de la producción del agricultor en el mercado interno y externo". Ésta es la empresa pública que más recursos públicos recibió en el sector no tradicional hasta el momento, como se verá a continuación. Entre sus actividades están: la importación de productos de la canasta básica para su comercialización en el mercado nacional; la otorgación de créditos para insumos con cero tasa de interés y transferencias directas a proyectos productivos; la compra y entrega de insumos agropecuarias; la transformación básica de la producción; la comercialización de la producción, y la prestación de servicios para el sistema de producción (asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria).

La Empresa Pública Nacional Estratégica Cartones de Bolivia (CARTONBOL) con sede en Vinto, Oruro (mediante Decreto Supremo Nº 29256 del 5 de septiembre de 2009), fue creada con la perspectiva de constituirse en la principal empresa proveedora de cartón corrugado en Bolivia y así romper el monopolio de empresas privadas, satisfacer la demanda existente y permitir a los micro y pequeños productores contar con una alternativa de embalaje que satisfaga sus exigencias en calidad y costo.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia (PAPELBOL), con sede en Villa Tunari, Cochabamba (mediante Decreto Supremo Nº 29255 del 5 de septiembre de 2007), fue creada con el objetivo de satisfacer la demanda interna de papel, con la

perspectiva de que a mediano o largo plazo sustituya las importaciones por producción nacional.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL), con su primera sede en Cochabamba (mediante Decreto Supremo Nº 29254 del 5 de septiembre de 2007), fue creada para producir leche pasteurizada, mantequilla, crema, queso y yogurt, promoviendo así el consumo de leche y sus derivados y el desarrollo de los micro y pequeños emprendimientos lecheros. El objetivo es instalar nueve plantas procesadoras de leche.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Cementos de Bolivia (ECEBOL), cuya primera sede está en Oruro (mediante Decreto Supremo Nº 29667 del 9 de agosto de 2008), tiene como objetivo implementar plantas de cemento en el territorio nacional, en Potosí y Oruro; culminar sus estudios de identificación y construcción de plantas industriales entre 2010 y 2012 y poner las plantas en marcha en 2013.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia (AZUCARBOL), con sede Bermejo, se creó mediante Decreto Supremo Nº 29874 del 24 de diciembre de 2008).

La Empresa Pública Nacional Estratégica de Almendras y Derivados (EBA), con sede en la población de Sena, en Pando, fue creada mediante Decreto Supremo Nº 0225 del 29 de julio de 2009 con el objetivo de realizar el acopio, beneficiado y comercialización de la almendra.

La Empresa Pública Nacional de Oro (EBO) fue creada por COMIBOL en cumplimiento de la Ley 3720, en diciembre de 2010, con el objetivo de comprar oro a precio de cotización internacional para venderlo al Banco Central de Bolivia. El Banco Central se ocupará de la refinación para obtener la certificación de tipo bancario. El objetivo central es legalizar la actividad minera de mil cooperativistas y controlar el contrabando.

Está en proceso la constitución de nuevas empresas públicas en otros sectores. Por ejemplo:

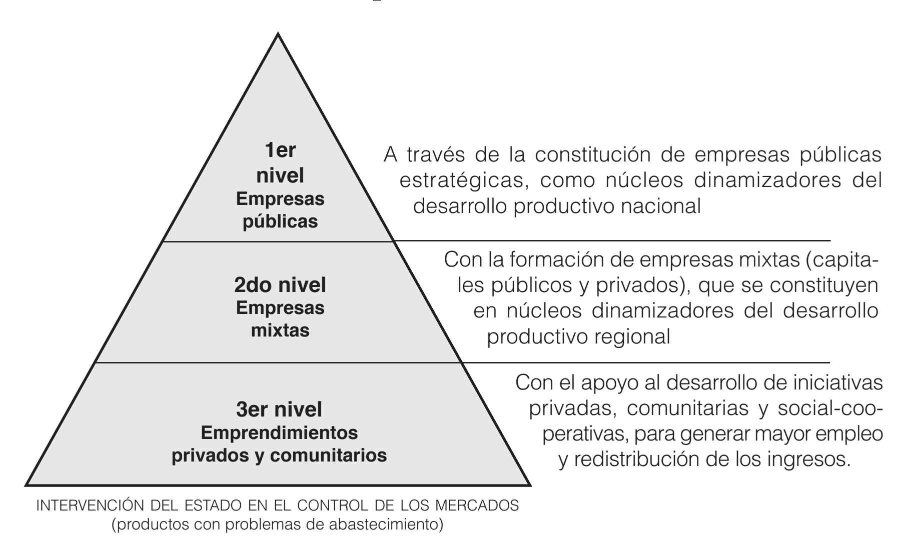
– Un ingenio azucarero en San Buenaventura (norte de La Paz), en proceso de estudio a diseño final.
– Una industria textil, que comprenderá plantas de hiladura, fábricas de telas de punto y plano, teñidos textiles.
– Una planta industrial de baterías de litio.
– La industrialización de la madera y caucho, una industria de metal-mecánica, una ensambladora de computadoras y componentes electrónicos.
– La producción de yuca.

Paralelamente, se ha constituido el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) para enfrentar la escasez de créditos al sector productivo, específicamente al agropecuario. Sus operaciones se iniciaron en el año 2007 y hasta 2009 había otorgado créditos por un valor de 180 millones de dólares.

3.3 Las empresas públicas: principal instrumento de política de promoción productiva en el sector no tradicional

En concordancia con los principios rectores del Plan Sectorial, las empresas públicas son definidas como el principal instrumento de intervención. Esta propuesta se ha graficado de la siguiente manera en el Plan Sectorial:

Gráfico 22
Intervención de las empresas en los niveles de la economía



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno.

La priorización de las empresas públicas se inscribe en el planteamiento político de formar un nuevo bloque de poder económico nacional orientado a “garantizar la redistribución de la riqueza y evitar distorsiones en los procesos de acumulación de ingresos”. Se advierte la propuesta política de sustituir empresas privadas consolidadas por empresas públicas para limitar la acumulación de ingresos en manos privadas y, mediante el control estatal, lograr el objetivo redistributivo. Los otros instrumentos de política, como los servicios y las agencias de desarrollo, son relegados a segundo plano, cuando éstos podrían ser los más adecuados para lograr sinergia entre fortalecimiento del tejido económico privado en toda su diversidad y redistribución de la riqueza generada.

Efectivamente, el análisis de la gestión 2006-2010 muestra que las empresas públicas fueron el principal instrumento de política de promoción productiva en los sectores no tradicionales, mientras que los otros instrumentos de intervención indirecta del Estado, como los servicios y agencias de desarrollo o el sistema boliviano de innovación, entre otros, no fueron fortalecidos.

El seguimiento de la gestión del MDPyEP, sobre la base de la asignación presupuestaria y los principales logros reportados por el gobierno, confirma la afirmación anterior. Efectivamente, en las gestiones de 2008 y 2009 se asignó a las empresas públicas el 87,3% y el 79,8% respectivamente del total gestionado por este ministerio. Del total asignado a las empresas públicas, EMAPA recibió alrededor del 85% en los dos años. Esto coincide con la afirmación del MDPyEP, de que la creación de empresas públicas constituye su principal logro en la gestión 2006-2010.

Hasta el momento, las empresas públicas en funcionamiento son EMAPA, LACTEOSBOL, CARTONBOL, EBA y EBO. Las empresas PAPELBOL, AZUCARBOL y ECEBOL están en proceso de construcción. Con relación a las empresas mixtas, no se ha podido avanzar en un diseño jurídico y administrativo consensuado entre el Estado y el sector privado, por lo que no se ha creado empresa mixta alguna. Se calcula que sólo el 2% de la población meta de los pequeños productores campesinos recibió apoyo de EMAPA.

4. Políticas de promoción productiva en los sectores no tradicionales: ¿qué salió mal?

Como se ha mencionado anteriormente, en las gestiones 2008 y 2009 se asignó a las empresas públicas el 87,3% y el 79,8% respectivamente, como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 16
MDPyEP: inversión y gasto vigente y ejecutado en detalle, 2008
(expresado en bolivianos)

Presupuesto Ministerio de Producción y Microempresa	2008					
	Inversión vigente	Inversión ejecutada	Inversión vigente/ ejecutada	Gasto vigente	Gasto ejecutado	Gasto vigente/ ejecutado
Administración central	22.041.553	3.921.810	17,79	48.583.851	24.448.373	50,32
Administración central	5.817.000	808.123	13.89	40.246.308	18.874.350	46,90
Viceministerio de Comercio y Exportaciones	185.927	98.150	52,79	2.080.999	1.466.159	70,45
Viceministerio de Turismo	9.570.567	1.971.970	20,60	1.603.193	1.504.516	93,84
Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa				1.880.584	1.158.747	61,62

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Viceministerio de la Mediana y Gran Empresa e Industria	6.468.059	1.043.567	16,13	2.772.767	1.444.601	52,10
Servicio de desarrollo (desconcentrada)	0	0		9.586.294	6.087.095	63,50
SENAPI	0	0		2.907.517	2.359.921	81,17
IBMETRO	0	0		6.515.555	3.701.817	56,82
SENAVEX	0	0		163.222	25.357	15,54
Agencias de desarrollo (desconcentrada)	7.411.876	2.000.970	27,00	1.775.211	1.620.926	91,31
PROMUEVE - BOLIVIA	467.879	374.922	80,13	1.134.344	991.076	87,37
PRO - BOLIVIA	2.251.304	592.245	26,31	640.867	629.850	98,28
CONOCE BOLIVIA*	4.692.693	1.033.803	22,03	0	0	
Unidad de coordinación de proyectos	0	0		29.551.328	2.248.669	7,61
Autoridad de fiscalización y control social de empresas AEMP (autárquica)	0	0		10.521.058	5.354.789	50,90
Insumos Bolivia (descentralizada)	0	0		140.768.082	56.706.632	40,28
Empresas públicas	124.959.103	78.195.940	62,58	1.726.547.212	451.652.684	26,01
EMAPA	7.599.213	3.946.835	51,94	1.719.707.478	449.429.672	26,13
PAPELBOL	86.269.594	71.881.175	83,32	8.808.840	1.190.816	13,52
CARTONBOL	31.090.296	2.367.930	7,62	2.226.835	891.186	40,02
LACTEOSBOL	0	0		758.073	112.882	14,89
ECEBOL	0	0		5.045.986	28.128	0,56
AZUCARBOL						
EBA						

Fuente: elaboración propia con datos del SIGMA, Ministerio de Finanzas y Economía, 2010, y el presupuesto ejecutado del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2010.

Dentro del total de las empresas públicas, EMAPA recibió alrededor de 85% del presupuesto en los dos años, con una capacidad de ejecución del 26% en 2008 y 52% en 2009. Para Insumos Bolivia se asignó el 6,6% en 2008 y el 9,6% en 2009. El restante 6,1% de los recursos presupuestados en 2008 y 10,6% en 2009 fueron destinados a la administración central, los ministerios de Comercio y Exportaciones, Turismo, Micro y Pequeña Empresa, Mediana y Gran Empresa e Industria, proyectos específicos y servicios y agencias de desarrollo.

Pese al incremento de los recursos dirigidos a las agencias de desarrollo en 2009, la capacidad de ejecución, tanto del gasto como de la inversión, fue baja. El 33% de los recursos de inversión y el 24% de gasto fueron ejecutados. Los servicios de desarrollo muestran niveles

de ejecución más altos en la gestión 2009, por encima del 90%, aunque es importante reconocer que el incremento de recursos en estos servicios fue menor. En relación con las empresas públicas, se ha ejecutado el 30,3% de los recursos para inversión y 52% de los recursos de gasto en 2009; no varió significativamente con relación a 2008.

La baja ejecución presupuestaria refleja la brecha entre la ampliación de las funciones del Estado y sus limitaciones institucionales. Esta situación no había sido prevista por el nuevo gobierno.

Cuadro 17
MDPyEP: inversión y gasto vigente y ejecutado en detalle, 2009
(expresado en bolivianos)

Presupuesto Ministerio de Producción y Micro Empresa	2008					
	Inversión vigente	Inversión ejecutada	Inversión vigente/ ejecutada	Gasto vigente	Gasto ejecutado	Gasto vigente/ ejecutado
Administración central	15.161.725	8.505.954	56,10	97.499.736	88.821.212	91,10
Administración central	3.470.711	2.106.615	60,70	88.085.855	81.450.322	92,47
Viceministerio de Comercio y Exportaciones	117.597	95.990	81,63	1.951.307	1.634.095	83,74
Viceministerio de Turismo	6.603.011	3.075.952	46,58	1.826.388	1.379.122	75,51
Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa	1.292.956	817.958	63,26	3.625.653	2.923.959	80,65
Viceministerio de la Mediana y Gran Empresa e Industria	3.677.450	2.409.439	65,52	2.010.533	1.433.714	71,31
Servicio de desarrollo (desconcentrada)	0	0		14.556.099	13.151.278	90,35
SENAPI	0	0		3.289.860	2.779.687	84,49
IBMETRO	0	0		6.907.081	6.565.750	95,06
SENAVEX	0	0		4.359.158	3.805.841	87,31
Agencias de desarrollo (desconcentrada)	21.685.224	7.189.692	33,15	10.292.702	2.455.916	23,86
PROMUEVE - BOLIVIA	0	0		1.538.024	1.405.702	91,40
PRO - BOLIVIA	4.801.584	1.761.857	36,69	856.867	839.101	97,93
CONOCE BOLIVIA*	16.883.640	5.427.835	32,15	7.897.811	211.113	2,67
Unidad de coordinación de proyectos						
Autoridad de fiscalización y control social de empresas AEMP (autárquica)	0	0		11.160.780	2.811.390	25,19
Insumos Bolivia (descentralizada)	2.755.537	2.744.987	99,62	152.065.756	52.384.723	34,22
Empresas públicas	377.247.933	114.391.499	30,32	916.605.922	472.663.346	51,57

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

EMAPA	161.764.757	70.525.587	43,60	845.982.817	449.559.358	53,14
PAPELBOL	29.638.447	21.885.287	73,84	2.516.221	1.629.561	64,76
CARTONBOL	28.658.517	19.984.561	69,73	3.453.873	1.426.856	41,31
LACTEOSBOL	0	0		20.989.894	2.002.846	9,54
ECEBOL	4.900.000	867.381	17,70	971.873	1.064.678	109,55
AZUCARBOL	144.367.513	1.128.683	0,78	20.538.660	631.863	3,08
EBA	7.918.699	0	0,00	22.152.584	16.348.184	73,80

Fuente: elaboración propia con datos del SIGMA, Ministerio de Finanzas y Economía, 2010, y el presupuesto ejecutado del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2010.

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural identifica las siguientes debilidades en su plan estratégico institucional de 2010:

- Posicionamiento institucional débil del ministerio en el aparato político y burocrático del Estado.
- Ausencia de un plan estratégico institucional hasta 2010.
- Debilidad de instrumentos de planificación para agilizar la toma de decisiones a través de un adecuado control.
- Deficiencias en la planificación del presupuesto y asignación de recursos.
- Debilidad en la comunicación interna y relacionamiento con unidades subnacionales para la coordinación de programas y proyectos que ayuden al desarrollo de cadenas productivas.
- Ausencia de un sistema de información territorial que permita identificar potencialidades productivas para generar nuevos emprendimientos.
- Alta rotación de autoridades y técnicos.
- Proceso de contratación deficiente de personal técnico capacitado para la realización de tareas específicas resultando en la insuficiencia de técnicos capacitados.

Las empresas públicas y los programas implementados por el gobierno no contaban, hasta fines de 2010, con estudios de seguimiento y evaluación internos o externos al ministerio. Según autoridades y técnicos del MDPyEP entrevistados, aquéllos no

existen. De todas formas, esta investigación comprobó que, en caso de que existan, éstos no están disponibles para la ciudadanía, limitando así la capacidad de monitoreo, control e incidencia de la sociedad sobre las políticas públicas. El gobierno reconoce las siguientes dificultades en la constitución y funcionamiento de las empresas públicas:

- Ausencia de normativa específica, que resulta en morosidad burocrática para la toma oportuna de decisiones (por ejemplo, la necesidad de licitación pública para la compra de materia prima).
- Ausencia de un sistemas de información que apoye la toma de decisiones como, por ejemplo, la compatibilización de costos.
- Ausencia de estudios actualizados de mercado y de canales de distribución.
- Carencia de experiencia y conocimiento parcial del mercado.
- Ausencia de un sistema de gestión jurídica, empresarial y administrativa.
- Carencia de diseño de procesos industriales, administrativos y comerciales que agilicen las operaciones.
- Barreras idiomáticas que dificultan la comunicación con proveedores en la fase de montaje de las instalaciones y mantenimiento técnico.
- Ausencia de transporte propio para la distribución de los productos.
- Deficiencia en la provisión de materia prima importada (fluctuación de precios y barreras arancelarias) e insumos, como la insuficiente provisión de agua para la producción.
- Demora en la construcción de infraestructura.

Por detrás de estos problemas está la constitución de las primeras empresas públicas sin un plan estratégico y un plan de negocios. Un ejemplo de esta falencia es que recién en 2009 se ha realizado estudios de mercado, un plan maestro de producción y de gestión administrativa para la empresa LACTEOSBOL, dos años después

de su creación. De la misma manera, recién en 2009 se logra avanzar en los requerimientos administrativos legales (por ejemplo en la licencia de funcionamiento y registro ambiental), así como en los requisitos de recursos humanos, físicos y materiales para el funcionamiento de la empresa. Sin embargo, se reporta que el ingenio azucarero en San Buenaventura está concluyendo su estudio con el apoyo de la Universidad de Sao Paulo, Brasil, y del Ministerio de Azúcar de Cuba. Esto abre la posibilidad de que las futuras empresas públicas cuenten con un plan estratégico para su puesta en marcha.

Se observa que la decisión de crear empresas públicas en un amplio espectro de sectores no se fundó sobre la inexistencia de empresas privadas cumpliendo ciertas funciones en las cadenas productivas o la falta de interés de la inversión privada en la provisión de productos o servicios claves en las cadenas. Al revés, la identificación de los sectores para la creación de las empresas públicas respondió a criterios políticos, muchas veces de forma reactiva frente a conflictos sociales; otras, como respuesta al pedido de actores sociales, y en otros casos por disputas políticas con empresarios con alto perfil político.

En este marco, no sorprende que entre las amenazas a las empresas públicas, identificadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, se incluya la competencia con empresas que cuentan con acceso a tecnología, conocimiento y experiencia en el mercado. Para el caso de la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados se especifica, entre las amenazas, la presencia de otras empresas privadas beneficiadoras de la castaña y la consecuente disminución de materia prima disponible.

Estos principios orientaron la nueva institucionalidad para la promoción productiva, la cual no se fundamenta sobre la coordinación entre el sector público y el sector privado. Más bien, en los primeros años de la gestión primó la desconfianza en relación con el sector privado no tradicional más consolidado, expresada tanto en los discursos como en la gestión de políticas. Al mismo tiempo, se fue consolidando la asignación de un rol subordinado del sector productivo “sociocomunitario” y de las unidades de pequeño

porte con relación a las empresas públicas. Este proceso no propició un planteamiento estratégico concreto para lograr mejoras de productividad, incentivos a la innovación y desarrollo tecnológico de los tejidos económicos existentes ni del funcionamiento de las mismas empresas públicas. Frente a los negativos resultados de estas empresas en el sector no tradicional, el gobierno declaró en 2010 que éstas tienen carácter social y que, por lo tanto, no tienen que responder a los criterios de eficiencia y rentabilidad. Esta declaración no exime al Estado de rendir cuentas sobre los resultados financieros de las empresas públicas. Tampoco indica una adecuada orientación política para la gestión eficiente de aquéllas.

4.1 La prioridad de regulación de los precios en los mercados nacionales y el olvido de los instrumentos de intervención indirecta del Estado

El MDPyEP afirma que el segundo principal logro de la gestión 2006-2009, después de la creación de empresas públicas, fue la regulación de precios en el mercado a través de la importación de alimentos básicos de la canasta familiar (harina, manteca y arroz), a cargo de Insumos Bolivia. El resultado confirma la preeminencia del objetivo de control de la inflación de alimentos en la gestión de los primeros cuatro años de gobierno, el cual, sin embargo, va en contrarruta de la promoción de la producción nacional. No se ha previsto el deterioro de la producción agroalimentaria con el incremento de las importaciones de productos alimenticios básicos, como frijoles, hortalizas, frutas, arroz, papas, harina de trigo, azúcar, productos lácteos, además de materias primas para la agroindustria (CEDLA, 2010).

El tercer principal logro de la gestión 2006-2009, según el MDPyEP, fue la importación de equipos, maquinarias y materia prima con tasas de interés cero, comisión de 4% a 6% y plazo de devolución en tres años; esta actividad estuvo a cargo de Insumos Bolivia.

Las agencias y servicios de desarrollo, instrumentos de intervención indirecta del Estado para la superación de las fallas de mercado, no están entre los principales logros del gobierno. El seguimiento de la gestión de los servicios y las agencias de desarrollo muestran, en

primer lugar, su bajo posicionamiento como instrumento de política pública, que se refleja en el presupuesto asignado y en el marco conceptual del plan sectorial. Los resultados de estos instrumentos son muy puntuales y tienen baja cobertura.

Llama la atención la decisión del ministerio de ofertar de manera directa los servicios de formación, capacitación y asistencia técnica, en lugar de promover la oferta de estos servicios mediante entidades públicas y privadas asociadas.

Frente a la limitación financiera y de recursos humanos (en términos numéricos y de capacidad técnica), la ampliación de las nuevas funciones del Estado, las cuales incluyen tanto el cambio normativo como la oferta directa de los servicios de apoyo a la producción no tradicional, sobrepasa la capacidad institucional del mismo ministerio, perjudicando la construcción de políticas integradas. En este contexto, la baja articulación con otras entidades públicas y privadas en la ejecución de las actividades de apoyo y fortalecimiento de los tejidos productivos terminan fragmentando y puntualizando las iniciativas, además de que su alcance se mantiene muy restringido.

En dirección contraria a la selección de funciones y tareas prioritarias frente a las limitaciones de recursos y a las dificultades de construcción de nuevas capacidades estatales, se observa más bien la tendencia a seguir inflando las responsabilidades públicas con la recuperación de actividades que habían sido delegadas a instituciones de la sociedad civil. Éste es el caso de SENAVEX-RUEX, que antes estaba bajo tuición de la Cámara Nacional de Exportadores Bolivianos (CANEB), con la restitución de las atribuciones del Estado en la emisión de documentos oficiales para la exportación de mercancías y de regulación de sus trámites y, particularmente de la certificación de origen de producto y su registro. No se menciona las razones para esta decisión, más allá de la "recuperación del protagonismo del Estado".

En cuanto a los resultados del Banco de Desarrollo Productivo, se observa que su cartera agropecuaria no fue capaz de revertir el bajo acceso de capital por parte del sector. De la misma manera no

se avanzó la promoción y coordinación del banco con otros instrumentos de política como, por ejemplo, programas de mejora de gestión, apoyo a la innovación, asistencia técnica y capacitación. Esta situación pone en entredicho su función como agente de desarrollo productivo.

En conclusión, la orientación política del modelo actual va a contrarruta de la construcción de una institucionalidad que propicie la complementariedad entre el Estado y el sector privado. Esto implica que no se ha comprendido el carácter procesual de las políticas de desarrollo productivo ni que las prioridades de intervención y los mecanismos idóneos no son evidentes ni estáticos. En este sentido, no se asume que la tarea de las políticas de desarrollo productivo es engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación que permita continuamente "descubrir" cuáles son los principales obstáculos para la transformación productiva, la definición de las intervenciones más apropiadas para removerlas y el compromiso compartido entre el sector público y privado para superar los problemas en la esfera productiva.

Al contrario, se reafirma la visión de que los objetivos de las políticas de desarrollo productivo pueden ser fácilmente identificables por el Estado central y que éste puede prescindir de la articulación con el sector privado más consolidado. Se parte de la premisa de que la planificación unilateral es suficiente y no se vislumbra la construcción de espacios institucionales para promocionar esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado que propicien que los funcionarios públicos recorran de forma oportuna y continua la información y el aprendizaje de los actores privados para priorizar la inversión pública en bienes y servicios que complementen y potencien la inversión privada. Es necesario definir los cambios legales, de regulación y los subsidios para incentivar innovaciones, cambios tecnológicos, incremento de productividad y generación de empleos dignos.

La ampliación de las funciones del Estado como un fin en sí mismo evidencia, por un lado, la tendencia a presumir que las capacidades del Estado pueden ser generadas al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas y, por el otro, a desestimar la importancia de los mecanismos concretos de asignación de recursos en los mercados y,

consecuentemente, las distorsiones no deseadas que puede generar la intervención estatal.

La baja ejecución presupuestaria, los resultados puntuales de los instrumentos de las políticas de promoción productiva y los resultados contraproducentes de fortalecimiento de los tejidos productivos reflejan la brecha entre la ampliación de las funciones del Estado y sus limitaciones institucionales. En este sentido, todavía no se está avanzando en una estrategia para enfrentar coordinadamente las fallas del mercado y las fallas del Estado mediante políticas neutrales y selectivas para la transformación productiva.

Conclusiones y recomendaciones de políticas

A continuación, se resume las principales conclusiones del trabajo y se presenta recomendaciones de políticas públicas para encauzar una agenda de transformación productiva con empleo de calidad y sostenibilidad ambiental desde la pluralidad económica.

1. Principales resultados del trabajo

1.1 ¿Cuál fue el desempeño de la economía boliviana entre 1989-2009?

Durante el periodo 1989-2009, la economía boliviana ha tenido un bajo crecimiento de 3,8% en promedio; y en términos de crecimiento per cápita un estado estacionario desde 1950, el cual se debe a la baja tasa de inversión, que no es solamente resultado de una baja tasa de ahorro nacional —que fue complementada por el ahorro externo—, sino por la dificultad de superar las barreras macro, meso y microeconómicas para convertir ese ahorro en inversión productiva. Eso se complementa con otra falencia fundamental, que son los ínfimos avances en términos de productividad.

En términos de inversión, el diagnóstico del desempeño de la economía boliviana indica que, en los veinte años analizados por este estudio, la tasa de inversión respecto del PIB ha sido la más baja de la región sudamericana. Se distingue dos fases en la brecha de ahorro-inversión: la primera va de 1990 a 2003, con una formación bruta de capital fijo (FBKF) que supera al ahorro bruto doméstico y, por lo tanto, implica un déficit de cuenta corriente financiado con ahorro externo (sea crédito o inversión directa); la otra fase va de 2004

al presente, donde el ahorro doméstico supera con creces la FBKF, con un superávit de cuenta corriente y adquisición neta de activos externos, es decir de exportación de ahorro nacional.

En términos de productividad, Bolivia es el país con el peor indicador de Sudamérica. En 1950 superaba a algunos de sus vecinos; hoy su PIB por trabajador es el menor de la región. Asimismo, dentro del país se da una alta heterogeneidad de niveles de productividad entre sectores y en el interior de éstos. Se tiene sectores de alta productividad (por ejemplo el sector financiero y el de hidrocarburos) que superan en varias decenas de veces al PIB por trabajador ocupado de los sectores de bajísima productividad (por ejemplo de agricultura y comercio), aunque dentro de éstos también existen segmentos bastante diferenciados.

Los sectores con baja productividad acogen la mayor cantidad de la población económicamente activa; en cambio, los de mayor productividad acogen, relativamente, una menor cantidad de trabajadores, de manera que los avances de productividad focalizados en estos sectores tienen poco impacto en la productividad promedio. El único sector que, teniendo productividad superior al promedio, muestra una tendencia a absorber cantidades relativamente altas de empleo es el sector de la industria manufacturera.

Transitar por una dinámica donde los sectores que se encuentran elevando su productividad sean los que crecientemente demanden trabajo no ha sido el caso de la economía boliviana. Al contrario, los sectores de baja productividad y la informalidad han seguido captando la mayor parte de los nuevos contingentes poblacionales. La migración a las ciudades y del occidente hacia el oriente del país ha recalado en los cinturones de miseria urbana y en el empleo del sector informal comercial y de servicios, debido a que las oportunidades de empleo en los sectores industrial o de agricultura moderna no se han creado en proporción suficiente. De esa manera, se da un movimiento desde la agricultura de baja productividad al subempleo urbano e informal en el sector de servicios, principalmente en el comercio ambulante, que igualmente es de baja productividad.

La evolución francamente positiva del sector externo, en cuanto ha permitido la superación estructural de la restricción externa al

crecimiento, constituye uno de los pocos logros del periodo 1990-2009, considerando que el valor de las exportaciones se amplió en siete veces. Este fenómeno debe constituir la base sobre la cual se podría construir sólidamente una transformación productiva sostenible. En efecto, la exacerbada restricción externa que durante la década de 1980 fue causa fundamental para que la balanza de pagos del país colapsara —generando una dinámica de deterioro acelerado de todo el panorama económico, hiperinflación incluida—, desde 2004 se convierte en lo contrario y ha sido superada. Las exportaciones crecientes, que actualmente representan un nivel récord histórico de más del 40% del PIB, sostienen una situación de superávit de cuenta corriente, que ha dado amplio margen para aumentar las importaciones, disminuir la dependencia del financiamiento externo y está implicando, al mismo tiempo, una holgura fiscal y un ahorro nacional bruto de casi 30%.

Es decir que, aun cuando el consumo ha aumentado considerablemente, se cuenta con un excedente de ingresos para ampliar la inversión. Sin embargo, con las tendencias de la inversión, que sigue en niveles menores al 17% del PIB y la productividad estancada, será difícil que el país se encamine a soluciones sostenibles de la extrema pobreza, y es imprescindible acelerar el ritmo de crecimiento. Se puede hablar entonces de un PIB potencial o un crecimiento potencial mayor al observado, que no se ha alcanzado por la incapacidad para asignar adecuadamente los recursos del ahorro nacional. La baja tasa de inversión respecto del nivel de ahorro nacional que se observa desde el año 2004 conlleva el criterio de que el país ha estado por debajo del PIB potencial, ya que incluso recibiendo inversión extranjera directa, cooperación y financiamiento externo, el nivel de la inversión (contablemente formación bruta de capital fijo), de 15% en promedio, ha sido poco más de la mitad del ahorro nacional bruto promedio de 24% del PIB en los últimos siete años.

Esto significa que en los últimos años el país adquirió activos externos, es decir que exportó ahorro, y no se los ha invertido en el país.

Si se considera que cada año se incorporan alrededor de 140 mil nuevas personas (jóvenes) en busca de trabajo y que el monto de inversión promedio observado para crear un empleo es de 35.000 dólares, se

debería alcanzar por lo menos una inversión anual de 25% del PIB para lograr un crecimiento que dé oportunidad a estos nuevos contingentes. Si existe el ahorro nacional que iguala o supera ese monto y existen las posibilidades de atraer inversión extranjera y financiamiento internacional que le complementen, no queda duda de que se está ante una inversión y un crecimiento potenciales que podrían concretarse y que no se están dando, lamentablemente, lo cual quita oportunidades de empleo digno e ingresos a esos contingentes poblacionales y a los que ya están subocupados o desempleados.

El sector exportador de productos no tradicionales, que pudo desarrollarse y mostrar un crecimiento —que tercamente ha persistido—, se encuentra desamparado viendo caer sus mercados y en situación de incertidumbre con respecto al futuro. La composición de estas exportaciones, que iban incorporando productos nuevos más intensivos en conocimiento, tiende a estancarse en los últimos años, en un contexto en que crecen las exportaciones no tradicionales de los países vecinos (Argentina, Perú, Chile, Paraguay) aprovechando el buen momento de la demanda externa. En efecto, dentro de la composición de las exportaciones no tradicionales de Bolivia se observa recientemente que crecen los rubros con menor grado de transformación y aquellos productos que lograron interesantes posicionamientos previos se están estancando y pierden mercados. El rubro de las manufacturas de madera y los textiles, afectados por la finalización del ATPDEA, son los ejemplos más elocuentes.

Asimismo, el sector industrial manufacturero y el sector agrícola, que proveen al mercado interno y, cuando crecen, sustituyen importaciones, se encuentran también afectados por una situación cambiaria desfavorable que no les permite aprovechar, mediante su expansión, el incremento del gasto y del consumo que está teniendo la economía nacional; mientras que las importaciones legales e ilegales se abaratan constantemente y crecen sostenidamente a un ritmo mayor que las exportaciones.

1.2 ¿Cuál es el desafío pendiente?

Este estudio considera que el desafío está en contrarrestar la tendencia de los últimos años de estancamiento y pérdida de mercado

de las exportaciones no tradicionales con mayor grado de transformación y del incremento de las importaciones de productos sobre los que antes se tenía capacidad de autoabastecimiento. Esto pasa por crear condiciones macro, meso y microeconómicas por medio de la coordinación de políticas neutrales y selectivas para elevar los niveles de inversión y productividad del conjunto de la economía boliviana, por encima de los logrados en los últimos veinte años, que permitan aumentar los ingresos de la gente y llegar a superar la pobreza de manera sostenida.

En este sentido, el proyecto de industrialización por el que este estudio aboga comprende procesos de mejora continua de la organización de los complejos productivos en todos los sectores económicos —agropecuaria, industria, servicios y comercio— con incremento de productividad, innovación y agregación de valor. Este concepto ampliado de industrialización lleva a que las políticas de promoción de procesos de innovación y aprendizaje tecnológico deben estar dirigidas tanto a los sectores donde se concentra una gran cantidad de trabajo como también a los sectores con mayores niveles de productividad pero con baja capacidad de generación de empleo.

Para realizar este avance es necesario afrontarlo según el esquema de un proceso de transformación productiva, que necesariamente viene con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos o industrialización, en el sentido amplio del término, ya que genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad. Este proceso debe sostenerse sobre las potencialidades de las exportaciones no tradicionales como también de la producción para el mercado interno. Se ha identificado las cadenas productivas que constituyen experiencias interesantes para continuar creciendo y diversificando productos y mercados, así como para sustituir importaciones y abastecer al mercado interno. El enfoque que puedan tener las futuras estrategias que busquen expandir el desarrollo de estos sectores no tradicionales debe partir de esas experiencias y ese conocimiento acumulado; y lo más atinado sería consolidar esos avances e incentivarlos.

La estrella principal en la diversificación de exportaciones en las dos décadas pasadas ha sido la cadena de las oleaginosas y

en particular el *cluster* de la soya; un ejemplo patente de que con políticas adecuadas e incentivando el emprendimiento privado, se puede lograr avances significativos y posicionar un producto en el mercado internacional. En su crecimiento ha ido incrementando sus capacidades de abastecer el mercado interno y exportar a los mercados de la región. Fue un proceso muy estrechamente eslabonado con la producción de aceites, harinas, tortas y granos, con miles de establecimientos de producción de girasol, trigo y sorgo en el campo; con nueve plantas de transformación, de diferente importancia, que abastecen de aceites y alimentos balanceados a las industrias avícola, de lácteos y de carne y a la preparación de alimentos para consumo humano; así como con los servicios de transporte de carga internacional, proveedores de insumos agrícolas y un largo etcétera.

De menor importancia actual pero con potencialidades aun mayores está la cadena de la madera y de las manufacturas de madera, cuya ventaja comparativa es el inmenso bosque amazónico, que tiene una vocación principalmente forestal, de manera que se viene realizando un manejo certificado y de reposición/reproducción natural del bosque, rico en maderas de gran calidad y belleza. Esta cadena ha ido avanzando en las exportaciones de maderas manufacturadas, aunque siguen teniendo importancia mayor las maderas simplemente trabajadas. Las exportaciones de muebles y manufacturas, que tuvieron un interesante periodo de crecimiento en los últimos años, se ha estancado debido a que su principal mercado es Estados Unidos.

El *cluster* de la uva, vinos y singanis, localizado en Tarija, parece también un interesante ejemplo de desarrollo de una cadena exitosa, debido al trabajo/emprendimiento conjunto del sector público, de la iniciativa privada y de los agricultores, lo que explica una gran parte de la actividad productiva y empleo de ese departamento. Hay otras cadenas con potencialidad mayor o menor y con fortalezas y debilidades, que deben ser estudiadas si se quiere obtener el conocimiento necesario para atender sus necesidades e incentivar la superación de sus limitaciones, como los textiles, la producción de carne y piel de camélidos, entre otros.

Los ejemplos anteriores llevan a sostener que el enfoque de cadenas es muy apropiado para consolidar complejos productivos que

representen avances concretos en términos de mayor productividad, modernización productiva, capacidades competitivas y, por supuesto, mejores empleos e ingresos. Es obvio que junto con las fortalezas y potencialidades de estas cadenas o *clusters* existen problemas y situaciones desequilibradas que deben ser atendidos puntualmente para enriquecer los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante en cada una de ellas, que es en lo que debe consistir la política selectiva o sectorial, que parece ser la más adecuada.

La focalización y localización de esfuerzos tiene los efectos sinérgicos conocidos por la teoría como externalidades; y en ese sentido, una descentralización de roles hacia los actores, involucrando a los gobiernos locales y regionales con los emprendedores realmente existentes en cada lugar, potencia aun más está estrategia de intervención.

En el presente estudio se ha analizado las experiencias de instituciones como CORFO y SEBRAE en Chile y Brasil respectivamente, que han perfeccionado el enfoque de cadenas para fomentar el desarrollo competitivo de sectores determinados de su oferta exportable. Estas instituciones se han basado en una combinación de políticas neutrales, que favorecen a los sectores de producción en general, con políticas selectivas, enfocadas a superar las limitaciones para la inversión privada, innovación y mejoras de productividad en una cadena o un *cluster*. Ello refuerza la convicción de que el enfoque descentralizado de cadenas es el apropiado en este momento para desarrollar sectores no tradicionales en el país, en la perspectiva de superar el extractivismo.

1.3 ¿Qué factores político-institucionales explican los limitados avances de la transformación productiva entre 1989 y 2009?

Los insuficientes logros alcanzados en estos veinte años han sido, en gran medida, producto de una dinámica socioestatal ausente que impulse la transformación productiva; de manera que los recursos reales, latentes y potenciales de los que dispuso el país no se movilizaron eficazmente para alcanzar mayores tasas de inversión y productividad y con ello poder alcanzar el objetivo de mayor y mejor empleo y mejores ingresos para la gente.

El argumento central de este estudio es que los dos modelos de desarrollo implementados en Bolivia —el neoliberal y el nacionalismo estatista— no lograron encauzar una visión consistente de complementariedad entre mercado y Estado que pavimente una vía propia de transformación y diversificación productiva. El resultado fue la ausencia de complementaridad entre políticas neutrales y selectivas en todo el periodo estudiado para superar los "cuellos de botella" de los encadenamientos productivos y así impulsar la inversión, innovación, incremento de productividad y desarrollo tecnológico en el conjunto del tejido económico boliviano. En otras palabras, ambos modelos fueron funcionales a la continuidad del patrón extractivista de crecimiento, con una baja articulación con los mercados alternativos y generadores de empleo.

En este sentido, el carácter pendular de las estrategias de desarrollo durante el siglo XX e inicios del siglo XXI —liberalismo, estatismo, liberalismo, estatismo— ha resultado en la discontinuidad de políticas e instituciones sin una adecuada y balanceada evaluación sobre los errores y aciertos del pasado, lo que ha limitado los procesos de aprendizajes sobre la propia experiencia boliviana. De esta forma y comparando con las experiencias de los países de desarrollo tardío en el mismo periodo, se encuentra que Bolivia no ha generado las condiciones para potenciar oportunidades de inversión, procesos de innovación e incremento de productividad en los sectores no tradicionales.

El estudio analiza críticamente las estrategias de desarrollo aplicadas entre 1989-2009 que, por diferentes razones, han postergado la consolidación de una agenda de transformación productiva. Es de esperar que este análisis aporte al rompimiento del movimiento pendular que ha caracterizado la historia de este país en pro de la construcción de un proyecto colectivo de transformación productiva con empleo de calidad y sostenibilidad ambiental desde la pluralidad económica.

1.4 Neoliberalismo. Evaluación del PAE: ¿qué salió mal?

El análisis del periodo neoliberal muestra que no se adoptó una agenda para la transformación productiva y se acentuó la tendencia a desarrollar solamente políticas neutrales, suponiendo que era

suficiente ofrecer estabilidad macroeconómica, buen ambiente para los negocios y evitar rezagos cambiarios.

Este periodo empezó en un contexto restrictivo con un grave *shock* externo negativo y un inevitable "apretón monetario", con los valores de las exportaciones derrumbados y dificultades para atender las necesidades de gasto público. Sin embargo, esta situación restrictiva se fue superando paulatinamente en el marco de la aplicación del Programa de Estabilización y Ajuste Estructural (PAE), que buscó, fundamentalmente, equilibrar las cuentas fiscales mediante una reforma tributaria y una "racionalización" del aparato burocrático así como con la privatización de las empresas públicas. El programa fue apoyado con el retorno de la cooperación y con financiamiento internacional; le siguió una exitosa política de atracción de inversión extranjera directa, principalmente para el sector de hidrocarburos.

El incremento en el valor de las exportaciones —inicialmente las no tradicionales y después las tradicionales, con proyectos como el gasoducto a Brasil— y la consiguiente modificación de la situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos permitió aliviar las restricciones sobre la capacidad para importar e invertir, así como una mayor holgura de la situación fiscal. No menos importante fue el crecimiento del ahorro financiero y la disponibilidad de crédito, que fue plasmándose paulatinamente en una disminución de las tasas de interés y mayor disponibilidad de recursos prestables.

Todas estas bases macroeconómicas, supuestamente sólidas en un ambiente de mayor certidumbre emergente de la aplicación del mismo PAE, no se reflejaron en una tasa de inversión que superara los porcentajes alcanzados en el pasado ni tampoco los niveles de inversión respecto al PIB observados en los países vecinos, que también realizaron un proceso de estabilización y adoptaron un PAE similar. Consecuentemente, las tasas de crecimiento del PIB per cápita fueron insuficientes para alcanzar los niveles de la década de 1970 y para acercar la tasa de crecimiento del PIB per cápita al promedio de los países vecinos, más aun si se toma en cuenta que el PAE boliviano fue uno de los que más profunda y consistentemente se aplicó.

Existieron definiciones de política pública que dentro de la concepción misma del PAE conspiraron en contra de su eficacia. Parece evidente que las políticas de transformación productiva, por razones de aplicación de principios de neutralidad y horizontalidad subordinadas a las orientaciones del mercado, no formaron parte de las prioridades y se dieron esfuerzos aislados y tardíos, que además no fueron sostenidos en el tiempo.

La nueva política económica se orientó hacia una dinámica donde el mercado determina las situaciones de rentabilidad y, a través de la apertura, lleva a superar situaciones de ineficiencia y dispendio de recursos. Se esperaba que las fuerzas del mercado potenciaran las relaciones entre los sectores, con efectos directos e indirectos, buscando una especialización eficiente para ampliar presencia en mercados externos.

Se planteaba una reactivación económica que, más allá de buscar la utilización plena de la capacidad instalada, tendiera en el mediano y largo plazo a crear una nueva industria que superara los defectos de la ya existente y fuera más eficiente y competitiva. Esta visión apostó a un tipo de industrialización teóricamente idealizado pero que no se sostenía sobre lo existente. El planteamiento también se sostenía sobre el supuesto de que una mayor eficiencia requiere de una asignación de recursos sobre la base de las señales del mercado, entendiendo que la apertura de mercado a la libre importación haría que la producción para el mercado interno y externo se haría en condiciones de precio y calidad compatibles con estándares internacionales y permitiría aprovechar el potencial exportador como el sustituidor de importaciones, de manera neutral.

Pese al intenso debate sobre los problemas concretos que enfrentaba la industria boliviana y las recomendaciones puntuales para una agenda concreta de políticas de fortalecimiento de las incipientes estructuras económicas al inicio del nuevo modelo, se ha verificado que no se asumió de manera consistente medidas para implementar políticas selectivas de impulso a la transformación productiva que permitiera el desarrollo y fortalecimiento de los sectores no tradicionales en el nuevo contexto regional y mundial. Este proceso truncó la incorporación de alternativas al planteamiento neoliberal y la recuperación, reorientación y fortalecimiento de las instituciones

responsables por las políticas de promoción productiva del periodo anterior (1952-1985). Es importante notar que otros países de la región como Brasil y Chile optaron por caminos más heterodoxos, donde las instituciones encargadas de las políticas selectivas de fomento productivo, construidas en el periodo de capitalismo de Estado, se mantuvieron vigentes, aunque con nuevas orientaciones.

Al contrario de estas experiencias, Bolivia optó por intervenciones de tipo neutral, que sustentaron tendencias reforzantes de la especialización tradicional, basada en ventajas comparativas estáticas; es decir, en la explotación y exportación de recursos naturales. Las iniciativas de políticas orientadas a la promoción de los sectores no tradicionales fueron tardías o no estuvieron suficientemente articuladas según una orientación hacia la transformación productiva.

El esfuerzo se circunscribió a tener una tasa de cambio adecuada (tipo de cambio real estable) y a impulsar una transformación en el sector financiero, que no se pudo lograr. Las prácticas dominantes en el sector bancario continuaron sin darle al sector productivo las facilidades de crédito. Ese instrumento tan importante y efectivo para el desarrollo, como es el crédito, no funcionó adecuadamente.

Así, el neoliberalismo no pudo dar estabilidad y crédito oportuno al sector productivo; además no impulsó la superación de las barreras para la inversión privada nacional e internacional en los sectores no tradicionales, por lo que se reprodujo la inserción basada en la ventaja comparativa tradicional del país: los recursos naturales. Es así que la apuesta a que el *shock* de inversiones tendría como destino los sectores tradicionales implicó que el modelo neoliberal desatendiera la posibilidad de que la reactivación y reestructuración ocurriera en los sectores no tradicionales que sustituyen importaciones y exportan. La tendencia creciente de dichos sectores, observada y aun persistente, se resintió porque no se indujo en los sectores emergentes no tradicionales a un verdadero *shock* de inversiones y de innovación. Esto principalmente porque aquello no formaba parte de las prioridades.

Se observa, por lo tanto, la ausencia de una agenda de política pública asentada en la coordinación entre políticas neutrales y selectivas para impulsar la transformación productiva y la generación

de empleos de calidad. Es así que las políticas de generación de excedente y aquellas referidas a la superación de la pobreza y a la redistribución productiva en áreas generadoras de valor agregado y empleo estuvieron también desarticuladas.

El resultado de la insuficiencia de políticas dirigidas a los sectores no tradicionales donde se concentra el empleo fue que las nuevas fuentes de trabajo fueron generadas principalmente en actividades de autoempleo de baja productividad en el sector familiar y se amplió la modalidad de la contratación eventual o por plazo definido. Asimismo, aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales y la diferenciación entre los trabajadores asalariados con y sin seguridad social.

1.5 Nacionalismo estatista

El nacionalismo estatista iniciado en 2006, aun cuando inscribe la transformación industrial como propósito de su programa de desarrollo y cuenta con excedentes de ahorro y fiscales, direcciona su propuesta de cambio hacia una preponderancia del Estado como actor central, impulsando el surgimiento de otros sectores de la llamada economía plural pero desmereciendo el rol que puede jugar la actual base industrial y empresarial que existe en el país.

Es así que el nuevo modelo nacional estatista se inicia en un contexto de bonanza económica sostenida por el favorable desempeño de la demanda de las materias primas, con el incremento significativo de los precios en los mercados internacionales que consolidó el *shock* positivo de ingresos más importante de la economía boliviana de los últimos cincuenta años. Esta situación derivó en superávits comerciales y de cuenta corriente en el periodo 2006-2009.

La revisión de las políticas económicas para la transformación productiva implementadas entre 2006-2009 indica la ausencia de un planteamiento estratégico para el fortalecimiento de las cadenas productivas con gran potencial (agricultura, industria, turismo, servicios y comercio) en coordinación con políticas dirigidas a la consolidación de los sectores energéticos. El resultado es la acumulación de esfuerzos descoordinados, insuficientes y de bajo alcance.

Las políticas se concentraron en el fortalecimiento de la "economía estatal" por medio de la creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores, subordinando y manteniendo en *statu quo* la "economía sociocomunitaria", la "privada" y la "cooperativa". El análisis de la gestión 2006-2010 muestra que las empresas públicas fueron el principal instrumento de política de promoción productiva, mientras los otros instrumentos de intervención indirecta del Estado, como los servicios y las agencias de desarrollo, o el sistema boliviano de innovación, entre otros, fueron relegados a segundo plano.

La priorización de las empresas públicas se inscribe en el planteamiento político de formación de un nuevo bloque de poder económico nacional orientado a "garantizar la redistribución de la riqueza y evitar distorsiones en los procesos de acumulación de ingresos". Se advierte la propuesta política de sustitución de empresas privadas consolidadas por empresas públicas para limitar la acumulación de ingresos en manos privadas y, a través del control estatal, lograr el objetivo redistributivo. No se vislumbra otros instrumentos de política para lograr sinergia entre el fortalecimiento del tejido económico privado en toda su diversidad y la redistribución de la riqueza generada. La decisión de crear empresas públicas en un amplio espectro de sectores no se fundó sobre la inexistencia de empresas privadas, para cumplir ciertas funciones en las cadenas productivas o por la falta de interés de la inversión privada en la provisión de productos o servicios claves en las cadenas. Fue al revés, la identificación de los sectores para la creación de las empresas públicas respondió a criterios políticos, muchas veces de forma reactiva frente a conflictos sociales, otras como respuesta al pedido de actores sociales y en otros casos por disputas políticas con empresarios con alto perfil político.

En este marco no sorprende que entre las amenazas a las empresas públicas identificadas por el gobierno se incluya la competencia con empresas del sector privado con acceso a tecnología, conocimiento y experiencia en el mercado. Además, las políticas macroeconómicas del periodo de nacionalismo estatista mantuvieron el enfoque financista del periodo neoliberal, en detrimento de una visión productiva. Persistió la concepción de estabilidad restringida al control inflacionario y la visión compartimentada de la microeconomía y

macroeconomía. No se avanzó mediante acciones que promuevan la interrelación entre ambas dimensiones y tampoco se promovió un entorno macroeconómico proclive a la inversión privada.

En una situación cíclica de crecimiento de la demanda en el mercado interno, se nota la ausencia de políticas que apuntalen la oferta y generen capacidades incrementadas para generar producción de bienes y densificar los tejidos productivos nacionales. Se actúa como si el país se encontrara en situación de capacidades ociosas que requieren solamente estímulo de demanda, cuando lo evidente es que todo ese estímulo de gasto tiende a fluir hacia el exterior, favoreciendo el crecimiento de las importaciones.

La bonanza actual de la economía boliviana, que está asociada a la coyuntura internacional de precios altos de las materias primas, se ha manejado de una manera poco previsora respecto de la eventual caída o reversión de los precios internacionales, dejando que aparezcan claros síntomas de la llamada "enfermedad holandesa". La "enfermedad holandesa" se manifiesta como la situación que se da en el mercado de moneda extranjera, cuando la oferta de divisas es tan grande que en el mercado de divisas surge un precio de equilibrio que desestimula o inviabiliza la actividad productora de bienes transables con mayor valor agregado, es decir genera un sesgo antiindustrial y antiproductivo, estimulando de otro lado el consumo y la importación.

Esa oferta grande de divisas en el mercado boliviano se produce 1) por el superávit de cuenta corriente (exportaciones tradicionales y remesas); 2) por la política de desestímulo de ahorro en moneda extranjera de manera que los ahorros nominados en dólares (constituyen la mayoría de las captaciones de la banca) están siendo repelidos y transformados en otros activos monetarios o básicamente en bienes inmuebles, y 3) los dólares que inyecta la actividad del narcotráfico —que en Bolivia, según informes oficiales, llega a alrededor del 5% del PIB—, y que para "blanquearse" se convierten en importaciones, de contrabando o legales, y en inversiones en bienes inmuebles y automóviles de lujo.

Hay entonces una liquidez grande en dólares en el mercado nacional que la autoridad monetaria nacional no logra absorber y que

produce una apreciación de la moneda nacional (el boliviano), un crecimiento de las importaciones y la especulación de la propiedad inmueble, generando desestímulos para el exportador y el productor industrial que sustituye importaciones.

Las importaciones que crecen a ritmo mayor que las exportaciones en el último tiempo, con una tendencia a incrementar las importaciones de insumos para la producción (entre ellos carburantes) y de bienes de capital (como equipo de transporte o automóviles), además de bienes de consumo de toda clase (incluidos los alimentos), denota una tendencia al retroceso de la sustitución de importaciones que se estaría dando en el país de forma relacionada con los síntomas anotados de la "enfermedad holandesa", y a la apertura comercial relacionada con el bajo control del contrabando y la desinstitucionalización de las aduanas. Esto tiene efectos productivos muy negativos sobre la base industrial y de producción de alimentos en el país y los encadenamientos de la producción industrial.

La orientación política del modelo actual va en contrarruta de la construcción de una institucionalidad que propicie la complementariedad entre el Estado y el sector privado. Esto implica que no se ha comprendido el carácter procesual de las políticas de desarrollo productivo y de su función de engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación que permita continuamente "descubrir" cuáles son los principales obstáculos para la transformación productiva, la definición de las intervenciones más apropiadas para removerlas y el compromiso compartido entre el sector público y privado para superar los problemas en la esfera productiva.

La ampliación de las funciones del Estado como un fin en sí mismo evidencia la tendencia a presumir, por un lado, que las capacidades del Estado pueden ser generadas al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas y, por el otro, a desestimar la importancia de los mecanismos concretos de asignación de recursos en los mercados y, consecuentemente, las distorsiones no deseadas que puede generar la intervención estatal. La baja ejecución presupuestaria, los resultados puntuales de los instrumentos de las políticas de promoción productiva y los resultados contraproducentes de fortalecimiento de los tejidos productivos reflejan la brecha entre la ampliación de las funciones del Estado y sus

limitaciones institucionales. En este sentido, todavía no se ha avanzado en una estrategia para enfrentar coordinadamente las fallas del mercado y las fallas del Estado mediante políticas horizontales y verticales para la transformación productiva.

Como la teoría y las experiencias analizadas de industrialización tardía lo demuestran, las situaciones de "enfermedad holandesa" y la ausencia de políticas para promover al sector productivo nacional constituyen una combinación explosiva que da cuenta de un deterioro productivo de los sectores transables del sector no tradicional y la tendencia a reforzar el extractivismo y rentismo. En ese ambiente, los sectores con mejores perspectivas de crecimiento son las exportaciones tradicionales de recursos naturales y la actividad de los productos no transables; esto también se asocia a crecientes importaciones de productos que antes eran producidos internamente. Se ve, entonces, una tendencia a reforzar el patrón de crecimiento basado en el extractivismo de recursos naturales y, por tanto, el descuido de una oportunidad para implementar una estrategia de transformación productiva que mejore la situación de empleo, productividad, ingresos y exportaciones no tradicionales.

En ese sentido es que se encuentra una continuidad entre el modelo neoliberal y el nacionalismo estatista, que aunque ciertamente tienen perspectivas muy divergentes sobre las dinámicas y actores de la economía, comparten una tendencia esencial para reproducir el patrón extractivista y generar dinámicas desindustrializadoras. Para evitarlo —es necesario reiterar— falta un factor esencial: una estrategia de transformación productiva para generar un mayor crecimiento con equidad, basado en productividad creciente y competitividad, que evite deliberadamente el deterioro antes mencionado y observable en la realidad actual de la economía boliviana.

1.6 ¿Qué es lo que está faltando?

En el capítulo I se ha construido un marco conceptual para plantear el tipo de dinámica de desarrollo que recomienda la bibliografía más actual sobre industrialización y desarrollo tardío, y se lo ha complementado con el análisis de los ejemplos exitosos de desarrollo que han tenido países en similar situación inicial de subdesarrollo y la

efectividad de ciertas orientaciones que han generado una dinámica de cambio para superar el estancamiento y mejorar la situación de la economía y de la gente.

De ello se desprende una agenda de trabajo que configura un tipo ideal de situaciones que se puede desplegar, y existe el conocimiento en la bibliografía especializada en desarrollo que puede adaptarse a la situación boliviana. Pero el punto de partida de esa dinámica es el elemento sustancial, como lo reconocen estudiosos del crecimiento como Hirschman, Fajnzylber y Pipitone al hablar del "primum mobile". La clave del inicio de todo esto es que exista una voluntad, una energía social capaz de impulsarla y que esa energía social tenga su basamento en un proyecto colectivo. Es decir, se considera aquí que el andamiaje político debe ser armado adecuadamente para que la transformación productiva con equidad se convierta en una prioridad de todo el país, lo que le dará posibilidades ciertas de implementarse.

¿Cómo generar ese grado de convergencia en la sociedad boliviana? En la historia de Bolivia pocos momentos han visto surgir una disponibilidad nacional popular transformadora y no todos ellos han sido aprovechados adecuadamente para dar eficacia a esa fuerza. A veces por circunstancias del entorno y otras por falta de visión. La más reciente es la que ha sido capitalizada por el MAS, pero ha demostrado con creces que esa energía no es conducida por la visión de cambio que el momento amerita, por razones que no es necesario discutir en este momento y en este documento. Pero esa energía puede estar latente y es necesario articularla en torno a una visión de política pública basada en un acuerdo social-estatal, en un pacto fiscal de convergencias regionales y bajo la premisa de la preservación de la democracia.

A esto se refiere este estudio cuando habla de volver a la transformación productiva con equidad en el proyecto socioestatal para el Estado plurinacional.

1.7 Problemas no resueltos por la investigación

– Es importante seguir profundizando el peso concreto de las barreras estructurales y los "cuellos de botella" sectoriales que

restringen las oportunidades de inversión privada nacional y extranjera en procesos de innovación e incremento de productividad en las cadenas no tradicionales, pese a los procesos de expansión del gasto e inversión pública como también de la inversión extranjera en los sectores tradicionales. El análisis debería orientarse a la formulación de políticas con efectos multiplicadores en términos de inversión y productividad.

– Es necesario profundizar más las condiciones político-institucionales que explican el comportamiento de la productividad en Bolivia, la cual muestra un estancamiento de larga data, mientras que los países vecinos con niveles similares de desarrollo tardío, como Paraguay, logran avances significativos. Las hipótesis ensayadas en este estudio deben ser corroboradas con estudios de caso más específicos.

– De la misma manera, es importante seguir profundizando las experiencias institucionales y de política pública en el país para fortalecer los procesos de aprendizaje colectivo y la construcción de memoria institucional que faciliten la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

– El comportamiento del sector bancario y financiero y su constante tendencia a generar desequilibrios y a desdeñar colocaciones en el sector productivo deberían estudiarse para entender los factores que inciden en ese comportamiento.

– En cuanto a los sectores de exportación no tradicional y los *clusters* o cadenas que se han conformado, se requiere, para aplicar las recomendaciones que aquí se hace, tener un conocimiento más fino de los entrabamientos, dificultades y potencialidades de cada uno, lo que requiere un trabajo de campo profundo, que es recomendable hacer efectivo.

2. Propuestas y recomendaciones de políticas económicas y sociales para lograr la transformación productiva y generación de empleo de calidad

Al momento de plantearse una propuesta de política económica, ésta debe estar enmarcada en una percepción de qué es lo que se quiere construir. Es decir, la propuesta surge de una visión de futuro

que se quiere concretar y que indica hacia dónde se debe encaminar las energías, las voluntades y los procesos y, a partir de ello, qué tipo de procesos y acciones de política pública se debería desplegar para tener como resultado aquello que se busca. A esta “hoja de ruta” o “carta de navegación”, se le puede dar un contenido que sea, en lo posible, preciso y puntual, pero que necesariamente debe ser construido desde una visión inductiva: que vaya de lo general a lo particular. Su viabilidad será abordada partiendo de una premisa básica: conseguir los objetivos planteados en esta propuesta requiere desplegar una energía socioestatal que sólo puede emerger desde determinados procesos histórico-políticos.

Esto implica reconocer la preeminencia de la dimensión política para el éxito de cualquier estrategia de transformación productiva: su formulación y puesta en marcha debe constituir la respuesta política a un proyecto colectivo de transición hacia una economía postextractivista fundada sobre principios de crecimiento con equidad y sostenibilidad ambiental desde la pluralidad económica y social.

De ahí que este estudio sostenga que el proceso tiene que apoyarse en una determinada disponibilidad nacional-popular y enmarcarse en un proyecto de construcción que involucre a los actores sociales —incluidos académicos, formadores de opinión, emprendedores, técnicos y ciudadanía en general—, y que se convierta en voluntad estatal y energía social desencadenante.

A partir de ello, se diría inclusive que retomando a Albert Hirschman, el proceso de desarrollo, una vez desplegado, tiende a autorreforzarse y a generar procesos de retroalimentación, encontrando las fórmulas para superar los desequilibrios y las carencias que aparecen normalmente en todo proceso de desarrollo tardío. Entre esos elementos necesarios, contar con una estrategia de desarrollo que busque el despliegue de las capacidades latentes y potenciales y los recursos necesarios y que puntualmente atienda los requerimientos del propio proceso es un paso inicial importante. Asimismo, las preocupaciones sobre las capacidades institucionales y el desarrollo de instituciones más eficientes se convierte en elemento estratégico para su implementación.

La búsqueda de un balance sinérgico entre los actores privados y públicos, entre mercado y Estado, entre intervenciones neutrales y selectivas, entre los ámbitos macro, meso y microeconómicos, la promoción e incentivo a los procesos de innovación y aprendizaje tecnológico que involucren al sector académico y se concreten y apliquen en la unidad productiva, y la densificación de los tejidos productivos permitirán que los eslabones del proceso encadenado de transformación productiva con equidad se desplieguen.

Como se desprende de la teoría y la experiencia exitosa de desarrollo tardío que analiza el neoestructuralismo y como se ha sostenido en esta investigación y en sus conclusiones, la mejor política social tiene relación con la dotación de empleo de calidad y bien remunerado, y esto viene asociado con el incremento de la productividad. De ahí que el resultado más importante que motiva toda la dinámica de transformación productiva sea el logro de una mayor equidad y la justicia social que beneficia a la ciudadanía en general, a la paz social y a la gobernabilidad de nuestra sociedad.

A continuación se presenta una propuesta general identificando el planteamiento y fundamentación de los componentes centrales de esta visión y los argumentos que puntualmente dan lugar a diez propuestas concretas que emergen de aquellos:

2.1 La visión

Una sociedad capaz de dar oportunidades laborales y de ingreso a sus ciudadanos es el objetivo que se quiere alcanzar. Para lograrlo, se requiere el despliegue de un proceso de incrementos de la productividad en los diferentes sectores de la economía, principalmente en aquellos que tengan capacidad de absorber mayor cantidad de nuevos contingentes de población que entran a la actividad laboral año a año.

Los incrementos de la productividad en los diferentes sectores están asociados a la organización del proceso productivo que use las tecnologías y métodos organizativos modernos, pero que también cuente con factores de la producción mejor capacitados y eficientes.

En ese sentido, se propone utilizar el concepto de industrialización como el proceso que debe dar lugar a la tendencia a una mejora continua de la organización de los complejos productivos en todos los sectores económicos —agropecuaria, industria, servicios y comercio— con incremento de productividad, innovación y agregación de valor.

Este proceso de transformación productiva o industrialización requiere, por supuesto, incorporar una dinámica de innovación tecnológica que va más allá de la adquisición o compra de tecnología relativamente disponible en el mercado internacional, para confluir en una dinámica innovadora que surja desde el proceso productivo mismo; es decir, desde dentro y entre las unidades productivas, de manera que se haga endógeno del proceso productivo. Muchos de los adelantos han de ser comprados y se los va a aprender para aplicarse más o menos creativamente; pero sucesivamente, deberían ser asimilados en una dinámica de creación de conocimiento tecnológico propio. Aquí es donde se manifiesta la capacidad innovadora que debería incentivarse y fomentarse para que, de consumidores pasivos de tecnología foránea, se transite a productores de conocimiento aplicado a la producción.

Alinear las acciones del Estado, el sistema educativo, las empresas, los trabajadores y la sociedad en su conjunto en una dinámica convergente para que el proceso de incorporación sistémica del conocimiento en la producción se realice, ha de ser la fórmula capaz de endogenizar la innovación y el aprendizaje tecnológico y que los incrementos de productividad tengan realmente una base extendida. Cuando la energía social se manifiesta así, asumiendo el proceso de transformación productiva como tarea colectiva, donde tiene que estar involucrado el Estado, es cuando se puede decir que el proceso de desarrollo se autoimpulsa, se retroalimenta y entra en un círculo virtuoso acumulativo. En este sentido, el apoyo social y liderazgo político del más alto nivel es condición fundamental para el éxito de la instrumentación de políticas de desarrollo productivo como núcleo de una estrategia de transformación productiva con generación de empleos de calidad y sostenibilidad ambiental.

Este concepto ampliado de industrialización lleva a sostener que las políticas de promoción de procesos de innovación y aprendizaje

tecnológico deben estar dirigidas tanto a los sectores donde se concentra una gran cantidad de trabajo como también a los sectores con mayores niveles de productividad pero con baja capacidad de generación de empleo. Desde esta perspectiva, los incrementos de productividad en todos los sectores constituyen la base principal para el crecimiento económico sostenido, puesto que al obtener más resultado de los recursos empleados en diferentes sectores, permitirá incrementar los ingresos de la gente y llegar a superar la pobreza de manera sostenida.

Para realizar este avance, es necesario afrontarlo bajo el esquema de un proceso de transformación productiva, que necesariamente viene con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos o industrialización, en el sentido amplio del término, ya que genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad. La densificación de los eslabonamientos productivos de las diferentes cadenas que existen conlleva una dinámica desequilibrada de desarrollo, ya que algunos segmentos se desarrollan antes que otros y crean necesidades que impulsan a la inversión en los sectores atrasados sucesivamente, pero los mecanismos automáticos de mercado son insuficientes y muchas veces evolucionan en la dirección contraria, fomentando la inercia de las ventajas comparativas estáticas e impidiendo el desarrollo o creación de ventajas competitivas dinámicas.

Una sociedad capaz de dar oportunidades de progreso a su juventud y a sus ciudadanos, consistentes en oportunidades de capacitación y empleo con buena remuneración, requiere de un proceso de transformación productiva que derrame sus frutos sobre las mayorías y por tanto tenga un componente de equidad social que le es consustancial. La superación del extractivismo que este proceso requiere no significa que en determinadas coyunturas bonancibles se deba abdicar del uso de las rentas; pero el uso de esas rentas tiene que estar fundamentado en una estrategia de desarrollo como la que se acaba de delinear. Este objetivo requiere un proyecto político que implica la maduración de convergencias mínimas entre actores sociales, económicos y políticos, de tal manera que el campo de disputa política y embate de visiones e intereses se configure entre adversarios en lugar de enemigos. En este sentido, el objetivo no es

eliminar las divergencias y los conflictos, sino superar el punto muerto entre vencidos y vencedores que nos atrapó en la oscilación entre estrategias opuestas de desarrollo-estatismo o liberalismo a ultranza.

Ésa es la visión que procura construir esta propuesta y que ordena su planteamiento con los argumentos que siguen.

2.2 Proyecto de industrialización

Para la construcción de un proyecto político de transformación productiva es necesario que se madure una visión común sobre qué se llama "industrialización". Aquí se propone que el concepto de industrialización debe abarcar los procesos de mejora continua de la organización de los complejos productivos en todos los sectores económicos —agropecuaria, industria, servicios y comercio— con incremento de productividad, innovación y agregación de valor. Este concepto ampliado de industrialización lleva a que las políticas de promoción de procesos de innovación y aprendizaje tecnológico deben estar dirigidas tanto a los sectores donde se concentra una gran cantidad de trabajo como también a los sectores con mayores niveles de productividad pero con baja capacidad de generación de empleo.

Desde esta perspectiva, los incrementos de productividad en todos los sectores constituyen la base principal para el crecimiento económico sostenido, puesto que obtener más resultado de los recursos empleados en diferentes sectores, permitirá incrementar los ingresos de la gente y llegar a superar la pobreza de manera sostenida. Para realizar este avance de base ancha es necesario afrontarlo bajo el esquema de un proceso de transformación productiva que necesariamente viene con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos o industrialización, en el sentido amplio del término, ya que genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad.

2.3 Rol del Estado y los sectores privados

El otro desafío está en la superación de las convicciones duras sobre el rol del Estado y del mercado para la construcción de una estrategia de transformación productiva, la cual requiere la

combinación entre fuerzas de mercado y apoyo gubernamental. Este proceso permitirá hacer evaluaciones más cautelosas y atentas de las experiencias pasadas para la conducción de políticas de desarrollo productivo.

También, el proceso requiere de una profunda discusión en el país sobre cómo potenciar las ventajas y enfrentar las falencias, tanto del mercado como del Estado, para promover la transformación productiva. Tal discusión debe consensuar tanto la provisión de bienes y servicios públicos, que no deben ser mercantilizados bajo los principios de bienestar y equidad social, como los alcances de la intervención estatal en la economía para promover innovación, transformación tecnológica e incrementos de productividad, garantizando sostenibilidad ambiental y protección laboral.

Con relación al segundo objetivo de intervención estatal en la economía, es importante, por un lado, definir las falencias de mercado y los adecuados instrumentos de política para superarlas y, por el otro, prevenir las falencias de Estado. Entre las falencias de mercado están por ejemplo: 1) baja innovación; 2) estructuras monopólicas y oligopólicas de mercados; 3) la oferta subóptima de bienes o servicios públicos o semipúblicos para la producción; 4) resultados negativos en términos de sostenibilidad ambiental. Por otro lado, es importante que esta discusión también madure el reconocimiento de que el Estado también presenta fallas igualmente dañinas, que deben ser enfrentadas de forma institucional y en coordinación con el mercado para su prevención, superación y constante corrección. Entre estas fallas están: 1) la tendencia a que los intereses privados de los actores públicos se sobrepongan a los intereses colectivos; 2) el riesgo de cooptación del Estado por grupos de interés (económicos o movimientos sociales) para la asignación unilateral de beneficios y recursos públicos; 3) las ineficiencias debido a las limitaciones institucionales para recolectar información necesaria para la toma de decisiones, la insuficiencia de profesionales y recursos financieros y las lógicas políticas de corto plazo.

La comprensión equilibrada tanto de las ventajas como de las dificultades del mercado y del Estado y, consecuentemente, de la necesidad de complementariedad entre ambos actores puede

conducir a una vía alterna al neoliberalismo y al estatismo fundada sobre dos pilares: por un lado, la recuperación del rol más activo del Estado en la economía, como un medio para lograr los objetivos de transformación productiva y generación de empleo de calidad, conciliando la lógica de mercado y la lógica redistributiva; y por el otro lado, la recuperación del rol protagónico del sector privado (en toda su pluralidad) pero imbricado en un marco de acción pública que promueva la reestructuración productiva a través de innovaciones y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las economías nacionales.

En otras palabras, se puede construir una visión compartida de defensa de la actuación estatal más allá de la garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de contratos y la estabilidad macroeconómica, y, al mismo tiempo, reconocer que la planificación estatal y las inversiones públicas no pueden actuar unilateralmente como las fuerzas dirigentes del desarrollo económico.

2.4 La unidad de intervención para dinamizar la inversión e innovación

Para el impulso de la transformación productiva, es central la dinámica del proceso inversor e innovador que se realiza en el entorno económico en que actúan las empresas. En este sentido, la unidad de intervención deja de ser exclusivamente la "economía nacional", por un lado, o la "empresa", por el otro, para enfocarse sobre las estructuras de los mercados de producción.

De esta forma, las decisiones que adoptan las unidades económicas tienen relación con las señales y circunstancias que presenta el entorno —los vínculos interempresariales, las instituciones públicas creadas para promoverlos y aquellas que sin fines de lucro apoyan los procesos de innovación y aprendizaje para la producción (universidades, centros de investigación, centros de servicios y control de calidad, entre otras)—, lo que influye en la posibilidad de que el proceso de creación de riqueza y de utilidades se produzca finalmente.

Junto con el análisis de los retornos y la ingeniería productiva propia del proyecto que la empresa ha de emprender, la certidumbre

respecto del comportamiento de los factores exógenos es de suma importancia. De esa manera se conecta estrechamente la macroeconomía con la microeconomía, mientras que las situaciones más específicas, referidas a la normativa sectorial, las características de los factores productivos, los costos de transacción y las instituciones que gestionan y orientan la asignación de recursos, son elementos del espacio mesoeconómico, que tiene un rol destacado en esa interdependencia.

Desde esta perspectiva, la acumulación tecnológica-cognoscitiva surge como el factor más importante para la transformación productiva antes que la tradicional acumulación física de capital. El desafío principal está en impulsar procesos de aprendizaje tecnológico y de innovación como los elementos fundamentales a la hora de definir la reconversión e industrialización, por lo que la política industrial debe concentrarse en los procesos de aprendizaje y cambio tecnológico, perspectiva en la que también actúan dinámicamente aspectos microeconómicos (de la empresa), mesoeconómicos (sectores, regiones) y macroeconómicos (nacionales), sin perder la perspectiva amplia que brindan los procesos de integración y la economía mundial.

2.5 Políticas macroeconómicas

En ese marco, se plantea la necesidad de que la macroeconomía sirva a los propósitos más fundamentales, que tienen que ver con el crecimiento sostenido y el aumento de la productividad. En ese sentido, se sostiene que la macroeconomía debe aportar con un horizonte de estabilidad y certidumbre a la inversión, alentando la formación de capital, la creación de empleo de calidad y el incremento de la productividad. La coherencia del conjunto de las políticas macroeconómicas —la administración de los precios básicos de la economía (intereses y tipo de cambio) y del nivel y la estructura de la tributación— es la clave del éxito de los países que apostaron por la estrategia de diversificación productiva.

La tasa de intercambio recibe especial atención en la discusión ya que las evidencias de que tasas de cambio competitivas están positivamente asociadas a la capacidad de expansión de la canasta de productos y de volumen exportados. Las experiencias muestran que tanto la volatilidad como la sobreapreciación de la tasa de

cambio son factores adversos a la consolidación de las industrias de exportación de productos no tradicionales. En esta perspectiva, la visión productivista de la tasa de cambio se sobrepone a la visión financista, reforzando la necesidad de que la tasa de cambio asista a la transformación productiva, principalmente hacia las exportaciones, sin descuidar el control inflacionario.

2.6 Complementariedad entre políticas neutrales y sectoriales

Las experiencias más exitosas de transformación productiva indican la importancia de la complementariedad entre políticas neutrales (dirigidas a actividades económicas que atraviesan diversos sectores, por ejemplo la formación de capital humano, desarrollo tecnológico, entre otras) y sectoriales (medidas, políticas o programas orientados a promover el crecimiento y la competitividad de sectores económicos o subsectores; por ejemplo la agricultura, la manufactura, los servicios o el comercio).

En otras palabras, las políticas neutrales se orientan a la superación de las barreras estructurales de toda la economía boliviana, y las políticas sectoriales están dirigidas a superar los "cuellos de botella" de los encadenamientos productivos o del entorno específico de un complejo productivo que limita las dinámicas de inversión e innovación. Estas políticas dependen de una compleja estructura institucional y económica, de las interacciones y vinculaciones de las unidades económicas y de un conjunto de organizaciones que conforman un complejo industrial.

Los enfoques de *clusters*, complejos industriales y redes están orientados, en gran medida, a enfrentar estos tipos de fallas de mercado que limitan las decisiones de inversión y producción. Cuando la industria ya logra niveles más avanzados de organización y los beneficios de estas inversiones pueden ser localizados, las soluciones pueden surgir del mismo sector privado, sin la participación del gobierno. Pero más comúnmente, en las industrias nacientes o con sectores privados que todavía no están organizados, son necesarias políticas mesoeconómicas en estrecha vinculación con políticas macroeconómicas. Ambas políticas pueden darse por medio de intervenciones que complementan el mercado (bienes y servicios

públicos) e intervenciones que buscan afectar los incentivos de mercado para lograr los resultados esperados (subsidios y regulaciones).

Las políticas neutrales (horizontales) y selectivas (verticales) requieren de un marco institucional diferenciado para su adecuada implementación. El punto de partida de las políticas verticales o sectoriales es la selección de sectores/*clusters* nuevos o existentes de actividades económicas para 1) la provisión de bienes públicos, como infraestructura, control sanitario, solución de problemas de logística, entre otros, y 2) la implementación de políticas más intrusivas en el mercado, como investigación para mejoras en productos y procesos específicos, adopción de tecnologías, protección intelectual, cuotas de importación específicas, subsidios e incentivos financieros diseñados y aplicados a los sectores seleccionados, en un contexto de economías abiertas.

Las políticas selectivas son de difícil implementación debido a las dificultades de monitoreo para evitar acciones oportunistas, rentistas y la continuidad de proyectos sin futuro. Para evitar estos problemas, se requiere una nueva arquitectura institucional para la toma de decisiones que minimicen los riesgos de apropiación indebida de rentas, tanto por actores privados como por funcionarios inescrupulosos, mediante la implementación de mecanismos de monitoreo continuo, transparencia de información y correcciones oportunas de las políticas.

Es por eso que es importante dedicar mucha atención y esfuerzo a la consolidación de un tipo de institucionalidad para la promoción de esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado que logren superar estos riesgos.

2.7 Institucionalidad para las políticas selectivas: complementariedad pública y privada

Aquí se comparte la premisa de que de nada sirve tener las mejores políticas públicas en contextos institucionales mal puestos: el adecuado proceso de implementación es tan importante como lo es contar con objetivos claros, alcanzables y operacionalizables (Evans, 1995). Para esto, es necesario encontrar soluciones institucionales que

enfrenten coordinadamente las dos fallas para el buen desempeño de las políticas de promoción productiva:

- La primera falla se refiere al hecho de que el Estado no es omnisciente y, por lo tanto, tiene enormes dificultades para recolectar información suficiente y oportuna sobre la naturaleza de las fallas de mercado que bloquean la diversificación productiva.

La consecuencia de esto es la necesidad de construcción de una institucionalidad para el diseño e implementación de las políticas que propicien que los funcionarios públicos recorran de forma oportuna y continua las informaciones del sector privado para diseñar e implementar políticas adecuadas.

- La segunda falla se refiere al hecho de que las políticas de promoción productiva están abiertas a la corrupción y al comportamiento rentista. Cualquier sistema de incentivos para promover nuevas actividades puede convertirse en mecanismo de transferencia de rentas para empresarios inescrupulosos y burócratas egoístas.

La respuesta más común a esta segunda falla es aislar las decisiones de políticas de los intereses privados. Pese a que esta solución puede resolver el problema de cooptación del Estado por grupos y sectores, profundiza la primera limitación del sector público; a saber, la dificultad de recabar la información requerida para diseñar e implementar políticas adecuadas. Las características institucionales se las ha analizado en detalle en el capítulo I.

Los países que lograron mayores avances en la construcción de una institucionalidad pública coherente para lograr el objetivo de transformación productiva muestran resultados en la consolidación de: 1) una masa crítica técnica, social y científica suficientemente fuerte; 2) instituciones gubernamentales donde esta masa crítica técnica pueda ejercer su influencia intelectual, y 3) un núcleo de empresarios privados capaces de ir más allá de intereses corporativos e interactuar con grupos técnicos para establecer estrategias de largo plazo para las políticas de desarrollo productivo. En ausencia de una masa crítica

técnica significativa, establecida en espacios institucionales fuertes y capaces, tanto en el interior de la sociedad civil como en la burocracia estatal, se corre el riesgo de que las políticas de promoción productiva estén a merced de influencias políticas de sectores económicos con visiones de corto plazo o de improvisaciones y repeticiones de políticas pasadas por un sector público encapsulado en sí mismo.

Es aquí que las políticas de desarrollo productivo juegan un rol central en la democratización de los activos productivos, principalmente mediante programas orientados a los pequeños productores rurales y urbanos, en coordinación con políticas sociales activas. En este marco, uno de los objetivos de las políticas de desarrollo productivo es reducir la heterogeneidad estructural que está en la raíz de la desigualdad y pobreza.

2.8 Políticas de promoción productiva para las micro, pequeñas y medianas empresas

El origen de las políticas de fomento a medianas, pequeñas y microempresas está en haber identificado la incongruencia entre la importancia de las pequeñas y medianas empresas, en términos de generación de empleo, y su posición limitada en la estructura económica, sin liderazgo en el crecimiento económico. Su concentración en los mercados nacionales de productos de consumo masivo, sus bajos avances tecnológicos, su disparidad creciente en términos de productividad, su limitada cooperación interempresarial, su bajo nivel de calificación de mano de obra, sus dificultades de acceso a financiamiento, su desarrollo gerencial insuficiente son algunos de los problemas que limitan la posibilidad de las PYME para posicionarse mejor en el desarrollo económico y social de los países.

La justificación para las políticas de fomento de las unidades de reducido tamaño descansan en varias argumentaciones. La primera está en reconocer las fallas de mercado que afectan específicamente a este sector, limitando su crecimiento y productividad. Entre estas fallas están las limitaciones del mercado financiero para medir el riesgo de los préstamos; la limitada información de los propietarios de pequeños negocios sobre los beneficios de decisiones tales como asistencia externa o capacitación a los empleados; la ausencia de servicios y productos

ofertados en pequeña escala o a medida de las necesidades de este sector (costos fijos y retornos menores). En este caso, se recomienda políticas orientadas a fomentar la organización y coordinación de las empresas para acceder a estos servicios y productos.

La segunda línea argumentativa se funda sobre el potencial de las PYME para incrementar la competitividad y el emprendedurismo y consecuentemente los beneficios externos para la eficiencia, innovación y crecimiento de la productividad agregada. En este caso, se recomienda políticas orientadas a incrementar los procesos de innovación e incremento de productividad.

El tercer argumento es de carácter social, sobre el hecho de que las PYME son intensivas en trabajo y que el costo de generación de empleo en ellas es menor que en una empresa grande. De ahí la justificación de políticas de fomento del sector para lograr sinergia entre generación de empleo, crecimiento económico e inclusión social.

La gran novedad de los programas para las PYME está en la orientación hacia las políticas de integración y fortalecimiento de los tejidos productivos para potenciar las eficiencias colectivas de cadenas productivas o *clusters*.

2.9 Las experiencias institucionales para políticas de desarrollo con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa

En las agencias dirigidas al desarrollo de las PYME en la región hay predominio de una visión orientada al mercado por medio del desarrollo de organizaciones de tipo empresarial con un alto grado de autonomía respecto del gobierno. Sus programas se orientan a adoptar sistemas de gestión para el mercado e incrementar capacidad técnica para innovar en procesos y productos con el incremento de la productividad y la capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales, en el marco de una economía abierta. Esta orientación a mercados se operativiza mediante la búsqueda de resultados con el financiamiento conjunto —subsidios y cofinanciamiento por parte de las empresas— y la atención centrada en los clientes (incorporación del diseño de sus clientes en sus proyectos) y uso de contratación externa (de instituciones privadas).

Paralelamente, se observa diferencias importantes en el grado de autonomía de las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo de las PYME, en términos de la capacidad para cumplir objetivos gubernamentales sin quedar cautivas de los intereses de grupos particulares (en el seno del gobierno o en la sociedad civil). La autonomía jurídica (parte de la estructura del gobierno nacional, un ministerio o un organismo público); la amplitud de representación (representantes de un sector, de varios sectores y también del sector privado); la disponibilidad de información sobre los programas, presupuestos aprobados y ejecutados, y la realización de evaluaciones sistemáticas e independientes de sus propios programas son los indicadores más importantes de la autonomía institucional, que permite eludir interferencias políticas, como el clientelismo, para llevar a cabo una gestión responsable. Se espera que cuanto más y mejores evaluaciones de los programas haya, éstos serán más eficaces en el fomento del desarrollo de las PYME.

En el capítulo I se desarrolló una síntesis de las experiencias institucionales de mayor éxito en la región —CORFO en Chile y SEBRAE en Brasil— para la promoción del desarrollo productivo, con especial énfasis en la pequeña y mediana empresa, que sirve de modelo para su implementación, en la perspectiva de que en el país se asuma una agenda de transformación productiva como la que se ha descrito previamente.

En el caso de CORFO, sus principales lineamientos son:

– Apoyar el inicio de negocios innovadores.
– Financiamiento para la empresa mediante diversos programas.
– Obtención, creación o difusión de tecnología por medio de programas.
– Apoyar la innovación de productos y procesos.
– Mejorar la gestión de procesos.
– Promover la asociatividad.
– Fomentar la exportación.

En el caso de SEBRAE, en Brasil, sus principales lineamientos son:

– SEBRAE oferta programas en las siguientes áreas: incentivo a la cultura de la innovación a través del desarrollo de nuevos modelos de negocio, de gestión, de procesos y productos.
– Fortalecimiento de la cooperación entre empresas por medio del desarrollo de redes empresariales e institucionales.
– Potenciamiento de la conquista y ampliación de mercados, nacionales e internacionales.
– Orientación y capacitación en gestión, tecnología y procesos.
– La cultura del emprendedurismo por medio de la valorización de las iniciativas de apoyo a las micro y pequeñas empresas, con fuerza en el desarrollo de la educación emprendedora en diferentes niveles.
– La articulación y fortalecimiento de redes para movilización de recursos, competencias y conocimiento, innovación y tecnología para las PYME.
– El desarrollo territorial y de sistemas productivos locales con foco en las PYME a través del incentivo a las potencialidades y vocaciones locales por medio de acciones integradas.
– Estimulación y ampliación del acceso a servicios financieros y la articulación al sistema financiero nacional.

3. Propuestas

Propuesta 1: Inscribir como objetivo o proyecto socioestatal boliviano la transformación productiva con equidad, incorporando a los diferentes sectores sociales y generando un marco de encuentro o proyecto común, cuya meta sea dar oportunidades laborales y de ingreso a las nuevas generaciones y a todos los bolivianos. Para ello, se requiere adoptar una agenda de transformación productiva que parta de una visión estratégica compartida y que tenga por objetivos desarrollar marcos sinérgicos de encuentro entre mercado y Estado, entre sector público y privado, entre ámbitos macro, meso y microeconómicos y que se concrete a través de una densificación de los eslabonamientos productivos en torno al aprendizaje tecnológico, innovación y acrecentamiento de la productividad; es decir un proyecto de industrialización en sentido amplio.

Propuesta 2: Mejorar continuamente la organización de los complejos productivos en todos los sectores económicos con incrementos de productividad, innovación y agregación de valor. Afrontar el proceso de transformación productiva con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

Propuesta 3: Superar las convicciones duras sobre el Estado y el mercado, porque se requiere la combinación de ambas fuerzas. Discutir sobre sus falencias y adoptar fórmulas para fortalecer su aporte. Recuperar el rol protagónico del sector privado y del Estado como articuladores de la transformación productiva.

Propuesta 4: Enfocar intervenciones en la estructura de los mercados de producción, promoviendo los vínculos interempresariales y los procesos de innovación y aprendizaje para la producción, que deben ser impulsados porque constituyen el principal aspecto de la reconversión para la competitividad. Recrear instituciones que los promuevan e incentiven.

Propuesta 5: Macroeconomía enfocada al crecimiento de la producción y la productividad, aportando un horizonte de estabilidad y certidumbre a la inversión. Especial atención a la tasa de intercambio, precautelando la competitividad del sector exportador, especialmente el no tradicional.

Propuesta 6: Complementariedad entre políticas neutrales y selectivas, con intervenciones que complementen al mercado o dirijan incentivos con fines determinados. Desarrollo de un marco o una arquitectura institucional para su adecuada implementación y toma de decisiones que eviten la apropiación indebida de rentas, mediante monitoreo continuo, transparencia y corrección oportuna. En las políticas selectivas, el enfoque de *clusters*, redes y cadenas o complejos productivos es el más adecuado, porque minimiza los riesgos anotados.

Propuesta 7: Creación de un marco institucional que propicie relaciones continuas entre los actores públicos y privados, y que posibilite engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación por medio de la construcción de espacios institucionales

para la colaboración estratégica entre el sector público y el privado; con un cuerpo de tecnócratas con capacidad para reunir la información necesaria de diferentes fuentes sobre las ideas de inversión, lograr coordinación entre diferentes agencias, empujar cambios legales y de regulación que eliminen los excesivos costos de transacción y otras barreras.

Propuesta 8: Estrecha coordinación entre política económica y social para el logro del crecimiento con equidad social, que posibilite que las políticas económicas y sociales actúen conjuntamente hacia: 1) la transformación del patrón de crecimiento con el incremento de la riqueza y la disminución de la heterogeneidad estructural y 2) la universalización de los bienes y servicios públicos que efectivice el ejercicio de derechos sociales ciudadanos.

Propuesta 9: Políticas de fomento a las pequeñas, medianas y microempresas, identificando los problemas que enfrentan y apuntalando su potencial para incrementar la competitividad y el emprendedurismo, la innovación y crecimiento de la productividad agregada, así como su importante aporte al empleo. Se recomienda políticas de integración y fortalecimiento de los tejidos productivos para potenciar las eficiencias colectivas de cadenas productivas o *clusters*.

Propuesta 10: Creación de instituciones de financiamiento y fomento del emprendimiento y la innovación, con orientaciones claras a la obtención de ventajas competitivas en los mercados externos y el interno. Implementación de políticas públicas como agente inductor de acciones a favor de las micro y pequeñas empresas.

Bibliografía

Acemoglu, Daron

2003 "Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico", en: *Finanzas y desarrollo,* FMI-Banco Mundial, Washington, junio.

2009 *Introduction to Modern Economic Growth,* Princeton, Princeton University Press.

Agosin, Manuel

1992 "Las experiencias de liberalización comercial en América Latina: lecciones y perspectivas", en: *Pensamiento Iberoamericano* Nº 21, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

ALADI

1995 *Propuestas para la reconversión industrial de Bolivia,* Montevideo.

Amsden, Alice H.

1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Nueva York, Oxford University Press.

2001 *The rise of the "rest" challenges to the west from late-industrializing economies,* Londres, Oxford University Press.

Andersen, L. y B. Muriel

2007 "Informality and productivity in Bolivia: A gender differentiated empirical analysis", en: *Development Research Working Paper Series* Nº 7, Institute for Advanced Development Studies.

Antelo, Eduardo
1996 *Estructuras de mercado en la industria y la agroindustria,* La Paz, UDAPE.

Antezana, Óscar
1990 *Bolivia: éxito macroeconómico, deficiencias macroeconómicas*, La Paz, Los Amigos del Libro.
1993 *La Magia de las exportaciones,* La Paz, CID.

Ayres, Robert
1990 *La próxima revolución industrial*, GEL, Buenos Aires.

Balassa, Bela
1988 *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial
1993 *The Miracle of East Asia*, Whashington, Oxford University Press, World Bank.
2005 *Redoblando el crecimiento para multiplicar el empleo. Memorandum económico de Bolivia,* La Paz.
2007 *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad,* La Paz.

Barja, Gover
1999 "Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre inversiones", en: *Serie reformas Económicas* Nº 42, CEPAL, La Paz.

Baudoin, Mario *et al.*
1990 *La industria: problemas y perspectivas,* La Paz, ILDIS.

Bell, Martin y K. Pavitt
1992 "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", Annual Conference on Development Economics, Washington, World Bank.

BOLFOR II (Bolivia Forestal)
2009 *Dossier forestal,* La Paz, Ed. El País.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos
2007 "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en: *Nueva Sociedad,* Nº 210, Caracas.
2008 "La enfermedad holandesa y su neutralización: un acercamiento ricardiano" (mimeografiado de página *web*).

CAF/PAC
2007 *Construcción de ventajas competitivas en Bolivia,* La Paz.

Candia, Fernando y Napoleón Pacheco (editores)
2009 *El péndulo del gas*, La Paz, Fundación Milenio.

CNI - Cámara Nacional de Industrias
1988 *Seminario internacional sobre "Política industrial para Bolivia",* La Paz, CNI-IDEA.
2006 "75 años", (separata de prensa del 13 de agosto en La Razón), La Paz.

Cariaga, Juan
1997 *Estabilización y desarrollo,* Cochabamba, Fondo de Cultura Económica - Los Amigos del Libro.

Castañón, Rosario
2005 *La política industrial como eje conductor de la competitividad en las PyME*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica.

CEDLA
2010 "Soberanía alimentaria en Bolivia, entre el discurso y la realidad", boletín de seguimiento a políticas públicas, segunda época, año VII, Nº 15, noviembre, (www.cedla.org).

CEPAL
1990 *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile.
1995 *Indicadores de competitividad y productividad, revisión analítica y propuestas de utilización*, Santiago de Chile, Proyecto CEPAL/PNUD.

2006 *Informe sobre la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
2008 *La transformación productiva con equidad. Veinte años después*, Santiago de Chile.
2010 *La hora de la igualdad*, Santiago de Chile.

Cervilla de Olivieri, María Antonia
2001 "La competitividad del sector conexo a la industria petrolera desde una perspectiva de desarrollo de *clusters*", en: *Revista Espacios, vol. 22*, 2001, (www.revistaespacios.com/a01v01n22/20012201/html)

Chávez, Gonzalo
2002 "Un dilema: ¿mercado interno o mercado externo?", en: *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz, FES-ILDIS.

Del Granado, Hugo, Leila Mokrani, Mauricio Medinacelli y Jorge Gumucio
2010 *Generación distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*, La Paz, PIEB.

Dornbusch, Rudiger
1981 *La macroeconomía de una economía abierta*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

Dornbusch, R. y S. Fischer
1994 M*acroeconomía*, Madrid, McGraw Hill.

Doryan Garrón, Eduardo
1992 *Economía y reconversión industrial*, Quito, INCAE.

Escobar S. y L. Montero
2003 *La industria en su laberinto. Reestructuración productiva y competitividad en Bolivia*, La Paz, CEDLA.

Evans, Peter
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Fairbanks, Michael y Stace Lindsay
1997 *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World,* Boston, Harvard Business School Publishing.

Fajnzylber, Fernando
1983 *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
1988a *Industrialización y desarrollo,* Informe N° 6, Santiago de Chile, CEPAL-ONUDI (1989).
1988b "Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico", en: *Seminario internacional sobre "Política industrial para Bolivia"*, La Paz, CNI – IDEA.
1990 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, Nº 60, Santiago de Chile.
1991 "Inserción internacional e innovación institucional", en *Revista de la CEPAL*, N° 44, agosto, Santiago de Chile.
1992 "Industrialización de América Latina: de la ´caja negra` al ´casillero vacío`", en *Revista Nueva Sociedad,* N° 118, marzo-abril.

FMI
1986 *Aspectos teóricos del diseño de los programas respaldados por el Fondo,* Washington, Departamento de Estudios.
2005 "Bolivia: Ex post Assessment of longer-term Program Engagement _ Staff report and public information notice on the executive board discussion", IMF Country Report Nº 05/139, Washington.
2006 "Bolivia: Select Issues", IMF Country Report Nº06/273, Washington.

Ffrench-Davis, Ricardo
2010 "Macroeconomía para el desarrollo: desde el ´financierismo` al ´productivismo`", en: *Revista de la CEPAL*, Nº 102, diciembre.

Fundempresa
2010 "Estadística de la base empresarial al mes de septiembre de 2010", La Paz.

Fundación Milenio
2009 *¿Qué dejó en Bolivia la bonanza internacional?*, Coloquios Económicos Nº 16, La Paz.
2010 *Informe de Milenio sobre la economía. Gestión 2010*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

Furtado, Celso
2007 "Los desafíos de la nueva generación", en: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (coordinadores), Buenos Aires, CLACSO.

Glick, R. y R. Moreno
1997 "The East Asian miracle: growth because of government intervention and protectionism or in spite of it?", Business Economics (http://findarticles.com/p/articles/mi_m1094/).

Gray Molina, George y Fernanda Wanderley
2007 "Explaining 'Pockets of Growth' in a Low-Growth Economy" (mimeografiado), Cambridge, CID-Harvard University, (disponible en www.fernandawanderley.blogspot.com).

Grebe, Horst
2002 "El crecimiento y la exclusión", en: *La fuerza de las ideas*, La Paz, Foro del Desarrollo-Edobol.

GTZ (Cooperación Técnica Alemana)
2009 *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia*, La Paz.

Gutiérrez, L. y F. Rodríguez
2003 "Historia, instituciones y crecimiento económico", en: Revista *Análisis Económico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco
2005 "Growth Diagnostics", John F. Kennedy School of Governement, Cambridge, Harvard University.

Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik
2005 "What you export matters", National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Hirschman, Albert
1964 *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
1996a *Tendencias autosubversivas*, México, Fondo de Cultura Económica
1996b "La economía política de la industrialización por sustitución de importaciones", en: *El trimestre económico*, vol. LXIII, 2, Nº 250, México, pp. 180-192.

Humérez, J. y H. Dorado
2006 "Una aproximación de los determinantes del crecimiento económico en Bolivia. 1960-2004", en: *Análisis Económico*, vol. 21, enero, La Paz, UDAPE.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior - IBCE
2006 *Visión Bolivia productiva y exportadora*, Santa Cruz, IBCE.

ILDIS-Foro Económico
1987 *Estabilización y desarrollo en Bolivia*, La Paz, ILDIS.

Jemio, Luis Carlos
2008 *La inversión y el crecimiento en la economía boliviana,* documento de trabajo Nº 01/08, La Paz, Instituto de Investigaciones Socio Económicas, UCB.

Kats, Jorge
2000 *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, FCE - CEPAL.

Krugman, Paul (comp.)
1991 *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Krugman, P. y R. Obstfeld
1997 *Economía internacional*, Madrid, McGraw Hill.

Laserna, R., J. Gordillo y J. Komadina
2006 *La trampa del rentismo*, La Paz, Fundación Milenio.

Lewis, Arthur
1973 "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" en Agarwala y Singh(comp.): *La economía del subdesarrollo*, Madrid, TECNOS.

Lewis, William
2004 *The Power of Productivity*, Chicago, The University of Chicago Press.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón
2004 "Economic Growth in Latin America and The Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts", Working Papers Central Bank of Chile 265, Santiago de Chile, Banco central de Chile.
2005 *Economic growth in Latin America and the Caribbean: stylized facts, explanations, and forecasts*, Washington, World Bank Country Study.

Loza, Gabriel
2000 "Algunas consideracioners sobre el problema del crecimiento económico en Bolivia", en página *web* del BCB, La Paz.

Machicado, Carlos
1982 *Apuntes sobre la economía boliviana*, Oruro, Banco de Crédito Oruro.

Maggi, Claudio y Dirk Messner
2006 *Fernando Fajnzylber (1940-1991). Desarrollo tecnológico, competitividad y equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.

Mankiw, Gregory
2006 *Macroeconomía*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

Mansilla, H. C. F.
1994 *La empresa privada boliviana y el proceso de democratización*, La Paz, Fundación Milenio.

Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare
2006 "Productive Development Policies and Suppporting Institutions in Latin America and the Caribbean", Inter-American Bank, Working Paper C-106, (pp. 1-60).

Mendoza, Rolando
2002 "Construyendo una visión de futuro a partir de la pequeña empresa", en: *Bolivia: Visiones de futuro*, La Paz, FES-ILDIS.

Morales, Juan Antonio
1987 *Estabilización y desarrollo en Bolivia*, Foro Económico ILDIS, La Paz, ILDIS.
2002 *Informe escrito de un economista boliviano,* La Paz, Fundación Cultural del BCB.
2009 "Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales", en: *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente,* La Paz, PNUD.
2010 "Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994", en: *Treinta años de economía en Bolivia: historia y perspectivas*, La Paz, UCB.
2011 "Teorías del desarrollo. Lecciones para Bolivia", en: *Una mirada a la teoría, a los modelos ecnómicos y a la economía social de mercado*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer.

Mokrani, Leila
2010 "Impacto de las recientes reformas estructurales en Bolivia, en el modelo de gestión del sector de hidrocarburos", en: *Umbrales*, Nº 20, La Paz, CIDES-UMSA y Plural.

North, Douglas
1993a *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
1993b *Desempeño económico en el transcurso de los años,* (discurso al recibir el premio Nobel de economía), en: *Ensayos selectos* (http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm).

Ocampo, José Antonio
2008 "Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo", en *Revista Desarrollo Social*, Nº 62, julio a diciembre, Bogotá.

Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coord.)
2002 *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

Peres, W. y B. Stallings
2001 *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América latina y el Caribe,* Santiago de Chile, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.

Pipitone, Ugo
1997 *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración*, México, CIDE-Porrúa.

Porter, Michael
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, Plaza y Janés.

Prebisch, Raúl
1987 *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ramos, Joseph
1998 "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales, en: revista *CEPAL,* Nº 66, Santiago de Chile.

Requena, Juan Carlos
1997 "Análisis y prospectiva del sector industrial", en: *Debate económico Nº 2. Prospectiva de la economía boliviana; servicios, industria e hidrocarburos*, La Paz, ILDIS.
2002 "Comentarios acerca de: El crecimiento y la exclusión", en: *La fuerza de las ideas* (Foro del Desarrollo), La Paz, Edobol.

Rivera, Miguel Ángel
2009 *Nueva teoría del desarrollo, aprendizaje tecnológico y globalización,* documento de trabajo, México, Facultad de Economía UNAM.

Rodrik, Dany
1993 "Trade and Industrial Policy Reform in Developing Countries: a Review of Recent Theory Andevidence", en Behrman,

J. y T. N. Srinivasan (comp.): *Handbook of Development Economics,* vol. III, Amsterdam, North Holland.

2004 "Industrial Policy for the Twenty-First Century", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, working paper (www.ksg.harvard.edu/rodrik/, pp.1-42).

2005 "Políticas de diversificação econômica", en: *Revista CEPAL* (número especial en portugués), Santiago de Chile.

Rodríguez, Octavio

1984 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores.

Romer, Paul

1986 "Increasing Returns and Long-run Growth", en: *Journal of Political Economy*.

Sachs, Jeffrey

1987 "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", en: *American Economic Review*, Nº 77, Nashville.

Sachs, J. y F. Larrain

1994 *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice Hall Hispanoamérica S.A.

Schumpeter, Joseph

1983 *Capitalismo, socialismo, democracia,* Madrid, Ediciones Orbis.

Sensenberger, Werner y Frank Pyke

1991 "Small Firm Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues", en: *Labour and Society* (16-1).

Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad SBPC

2002 *Estado de situación de la competitividad en Bolivia*, La Paz, SBPC.

Seoane, Alfredo

2003 *La política de integración de Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio - Fundación Konrad Adenauer.

2008 "La inserción de Bolivia en la economía mundial: una mirada crítica al postneoliberalismo", en: *Umbrales*, Nº 17, La Paz, CIDES-UMSA.

2009a "Desarrollo económico y política exterior: una mirada desde las exportaciones", en Seoane y Jiménez (coord.): *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*, La Paz, CIDES-UMSA 25 años.

2009b *Exportación de la producción nacional de muebles y manufacturas de madera,* informe de consultoría, La Paz, Viceministerio de Comercio Interior y Exportaciones.

Solow, Robert

1957 "El cambio técnico y la función de producción agregada", en: *Lecturas 31. Economía del cambio tecnológico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Torres, Miguel

2006 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*, (Libros de la CEPAL Nº 92, noviembre), Santiago de Chile.

Wanderley, Fernanda

2002 "Pequeñas empresas, sector informal e industrialización local. La sociología económica del desarrollo", en: *T'inkazos*, año 5, Nº 11, La Paz, PIEB.

2005 "La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo", en: *T'inkazos,* año 8, Nº 18, La Paz, PIEB.

2008 "Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación", en: *Umbrales*, Nº 17, La Paz, CIDES-UMSA.

2009a *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan desigual?*, La Paz, CIDES-UMSA.

2009b "Más allá del gas: entre la base estrecha y la base ancha", en: *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*, La Paz, PNUD.

2011 "Transformación productiva, pluralidad económica y equidad social", en Fernanda Wanderley (coord.): *Desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*, La Paz, CIDES-UMSA y Plural Editores.

Wanderley, Fernanda y Leila Mokrani
2011 *La economía del gas y las políticas de inclusión socioeconómica en Bolivia 2006-2010*, Madrid, Fundación Carolina y CIDES-UMSA, avance de investigación (www.fundacioncarolina.es).

Wanderley, Fernanda, Leila Mokrani y Alice Guimaraes
2012 "Chapter 7. The Socio-Economic Dynamics of Gas in Bolivia", en Owen Logan y John Andrew McNeish (ed.): *Flammable Societies: Studies on the Socio-Economics of Oil and Gas*. Londres, Pluto Books Editors (en imprenta).

Zeballos, Hernán
2011 *Bolivia: Desarrollo del sector oleaginoso 1980-2010*, Comercio Exterior Nº 193, año 20, junio, Santa Cruz de la Sierra, IBCE.

Documentos oficiales consultados:

Plan Nacional de Desarrollo, 2006.

Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y del Ministerio de Trabajo.

Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), 2010.

Organigramas MDPyEP 2008-2010.

Programa de Operaciones Anual MDPyEP 2008, 2009 y 2010, organizaciones descentralizadas —servicios y agencias de desarrollo y desconcentradas— y empresas públicas.

Decretos supremos de creación de las agencias, servicios de desarrollo y empresas públicas.

Estatutos orgánicos de las agencias y servicios de desarrollo.

Estatutos orgánicos de las empresas estatales (EMAPA, EBA, ECEBOL, CARTONBOL, AZUCARBOL, PAPELBOL, LACTEOSBOL).

Seguimiento a la ejecución presupuestaria del Programa de Operaciones Anual 2006-2009.

Memoria Institucional MDPyEP, gestión 2008.

Memoria de Gestión MDPyEP, 2009.

Memoria Institucional de Gestión MDPyEP, 2006-2009.

Informe de Gestión MDPyEP, junio 2009.

Reglamento para el Registro y Acreditación de Unidades Productivas, 12 de octubre de 2009, Resolución Ministerial 200/2009.

Presentación en *power point* de los logros de la gestión 2006-2010, septiembre 2010.

Estudio para la creación del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), "Informe final de diseño y plan estratégico de la banca de desarrollo" (Luis Baudoin, Marcelo Díaz, Armando Álvarez y Antonio Kiering - PROFIN).

Decretos Supremos BDP, creación y modificaciones.

Estatuto orgánico del Banco de Desarrollo Productivo.

Plan Estratégico Quinquenal del Banco de Desarrollo Productivo.

Memoria del Banco de Desarrollo Productivo 2007, 2008 y 2009.

Estados y balances financieros del Banco de Desarrollo Productivo 2007, 2008 y 2009.

Fideicomiso para el desarrollo productivo del Banco de Desarrollo Productivo, créditos asociativos aprobados por municipio y rubro del 01/06/2007 al 31/01/2010.

Fideicomiso para el desarrollo productivo del Banco de Desarrollo Productivo, créditos productivos individuales aprobados por municipio y rubro del 01/06/ al 31/01/2010.

Resumen general de créditos asociativos por departamento y entidad financiera —01/06/2007 al 31/02/2010— en proceso continuo de actualización.

Resumen general de créditos por departamento y entidad financiera — 01/06/2007 al 31/02/2010— en proceso continuo de actualización.

Cartera vigente —cartera directa por departamento, institución financiera, sector económico, ventanilla— del 20/06/2007 al 30/06/2008.

Cartera vigente de administración de fideicomiso por departamento, entidad, sector económico, ventanilla —31/12/2006, 30/04/2007, 30/06/2007, 30/06/2008—.

Reglamento de la ventanilla de crédito para la micro y pequeña empresa (MYPE) productiva.

Reglamento del Fideicomiso para el Desarrollo Productivo, individual.

Decretos supremos de aprobación de los créditos del Fideicomiso de Desarrollo Productivo .

Bases de datos consultadas

Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia: INE: http://www.ine.gob.bo/

UDAPE 2010 Dossier Estadístico, proporcionado por PIEB.

CEPAL (anuario estadístico 2003 y 2010) http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

FMI World Economic Out Lock, http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/texts.pdf

Penn World: Centre for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. March, 2011.

En particular la tabla: PWT 7.0 Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten: http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

Autores

Alfredo Seoane Flores

Economista con maestría en economía y política internacional del CIDE-México, candidato a doctor en Ciencias del Desarrollo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Actualmente es coordinador del área económica y responsable de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del CIDES-UMSA. Ha coordinado, junto a Elizabeth Jiménez, el libro *Debates sobre desarrollo e inserción internacional* (CIDES-UMSA, 2009), en el que también escribió un capítulo; fue responsable, junto a Cecilia Salazar, de la publicación de dos números de la revista *Umbrales* (Nº 17, de marzo de 2008 y Nº 21, de diciembre de 2010) en los que también escribió artículos. Autor del capítulo "Inducción del desarrollo en coyuntura de bonanza" en el libro *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina* (CIDES-UMSA y Oxfam, 2011).

Fernanda Wanderley

Doctora en sociología por la Universidad de Columbia (Nueva York, Estados Unidos). Actualmente es subdirectora de investigación del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Ha sido coordinadora del libro *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina* (CIDES-UMSA y Oxfam, 2011); también fue autora de sendos capítulos en los libros *Flammable Societies: Studies on the Socio-Economics of Oil and Gas* (Pluto editores, 2011); *Debates sobre el cambio. Descolonización, Estado Plurinacional, Economía Plural y Socialismo Comunitario*

(fBDM y Vicepresidencia del Estado, 2011), y *Riqueza e Desigualdade na América Latina* (Zouk Editora, 2010). Para mayor información véase www.fernandawanderley.blogspot.com